Zo werkt Amersfoort

Regiemodel

Besturen van publiek ondernemerschap

Stad met een hart



Zo werkt Amersfoort

Medio 1997 loopt Coen van Harten van NRC Handelsblad een week rond in het Amersfoortse stadhuis. De ambtelijke organisatie is net een half jaar geleden in omvang gehalveerd. Het restant is getransformeerd naar een nogal bijzondere bestuurlijke en bedrijfsmatige opzet. Met bedrijfsmatig werken had Tilburg destijds landelijk en internationaal bekendheid verworven. "Maar wie een idee van het Tilburgse model wil krijgen kan zich beter in Amersfoort vervoegen dan in het Brabantse", schrijft hij. Van Harten noteert verrassende uitspraken van ambtenaren: "Ik breng de burger een constructieve grondhouding bij." Amersfoort had toen en heeft nu een vrij klein, compact ambtelijk apparaat. Daaromheen zit als het ware een schil van tal van organisaties die mede gestalte geven aan beleid en uitvoering.

Zomer 2008 kijkt de gemeentelijke directie uit het raam van hotel New York in Rotterdam in de verte en naar de toekomst. De gemeente is succesvol, gemeten naar de hoge positie op diverse lijstjes: aantrekkelijke woongemeente, sociaaleconomische index, beste overheidswerkgever. Soms zelfs bovenaan: groenste stad van Europa, hoogste werknemerstevredenheid non-profit. Externe doorlichtingen wijzen steevast op een hoge doeltreffendheid en doelmatigheid. Het succes is fijn en verdiend, vinden de Amersfoorse directeuren. Maar er is ook reden om te verkennen waar nieuwe kansen liggen. Hun taak is nu de kwaliteit van de stad en de organisatie voor de toekomst te waarborgen en waar nodig te verhogen. Ze spreken af om de kracht van de huidige organisatie en werkwijze, in de wandeling het Amersfoorts regiemodel genoemd, daarvoor te benutten.

Waarom zijn bestuur en management zo tevreden over hun regiemodel? Hoe zit het in elkaar, kent het toch beperkingen? Kan het nog twaalf jaar mee? Deze brochure gaat er dieper op in. In het laatste hoofdstuk aandacht voor de ontstaansgeschiedenis en de vraag wat het verband is met specifieke kenmerken van de stad. Deze brochure is onderdeel van een reeks van drie over de werkwijze van de gemeente Amersfoort, die sinds 1997 is gebaseerd op het motto 'Doen wat nodig is'. De andere brochures behandelen de manier waarop de gemeente via deelnemingen in verzelfstandigde organisaties blijft zorgen voor het publiek belang en contractmanagement als intern instrument voor het vaststellen en evalueren van de gemeentelijke prestaties.

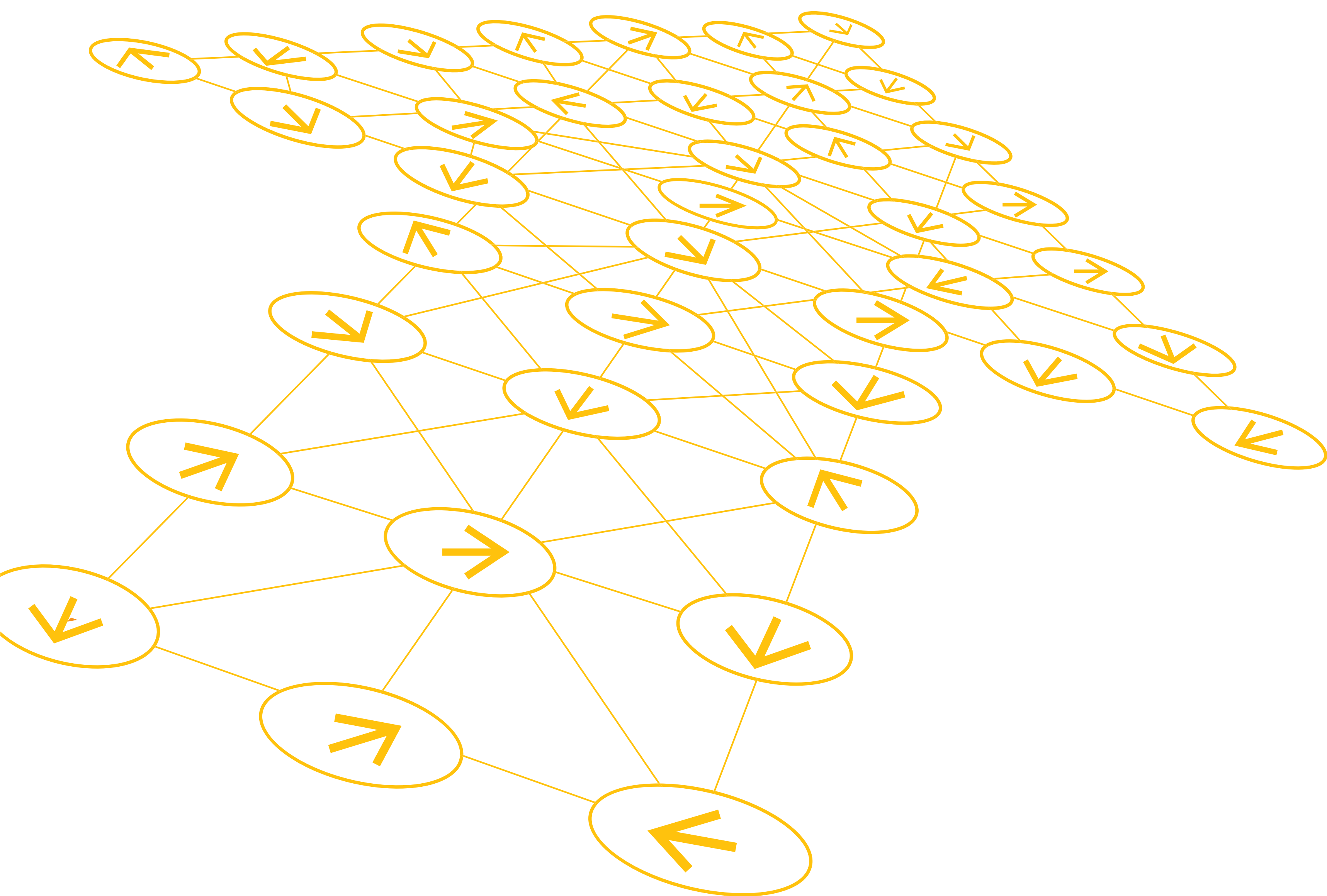


Drie bundels 'Zo werkt Amersfoort'

De drie bundels 'Zo werkt Amersfoort' beogen inzicht te geven in de achtergronden, organisatie en praktijk van het Amersfoortse regiemodel. Ze zijn bedoeld voor iedereen die meer wil weten van de door de gemeente geboekte successen en bevatten praktische tips en aanwijzingen voor toepassing in de eigen organisatie. Dat moet vooral naar eigen inzicht gebeuren en met oog voor plaatselijke omstandigheden: het Amersfoorts regiemodel is geen blauwdruk die zich leent voor klakkeloze navolging.

Woordenlijst: Amersfoorts ABC

Specifieke kenmerken en benamingen van de gemeentelijke organisatie staan nader verklaard in de woordenlijst aan het slot van elke brochure.



Inhoudsopgave

Wanneer de gemeente zichzelf beschouwt als regisseur, moet ze als gevolg daarvan maximale ruimte geven aan de spelers in het veld.

1 – Kenmerken van het Amersfoorts regiemodel

Besturen is kerntaak

Het regiemodel is gebaseerd op een visie wat de belangrijkste taak van de gemeente is. In Amersfoort is die taak: besturen. De ambtelijke organisatie heeft als kerntaak het bestuur zo te ondersteunen dat het die verantwoordelijkheid zo goed mogelijk kan waarmaken. Alle aandacht en energie is gericht op dat ene doel.

In een grote organisatie met veel uitvoerende ambtenaren bestaat het risico dat uitvoeringskwesties de aandacht afleiden van de kerntaak. Het uitvoeren van beleid wordt in Amersfoort daarom beslist niet gezien als exclusief domein van de overheid. Sterker nog, de overtuiging is dat marktpartijen er vaak beter voor zijn toegerust en dezelfde kwaliteit kunnen leveren, vaak voor minder geld.

De wereld van de uitvoering is in essentie het domein van bedrijven, burgers, marktpartijen, belangenorganisaties. Uitvoerend werk ziet Amersfoort als een activiteit die op basis van zakelijke contracten met externe partijen wordt georganiseerd. De gemeente stelt de randvoorwaarden. Mocht bepaald uitvoerend werk toch door ambtenaren zelf worden gedaan, dan geldt intern zo veel als mogelijk dezelfde zakelijkheid.

Regisseren is ruimte geven

Bij de ontwikkeling van het model in de jaren 1995 en 1996 is de term regiewerkwijze ontstaan. De betiteling van de overheid als regisseur of zelfs dirigent is tegenwoordig zo algemeen dat het begrip aan scherpte heeft verloren. Amersfoort heeft een expliciete opvatting over bestuurlijke regie: de overheid reageert kaderstellend op maatschappelijke ontwikkelingen. Bij de ontwikkeling van dat kader en ook bij eventuele uitvoering, staan het benutten van de eigen kracht, energie en creativiteit van burgers, bedrijven, en instellingen centraal. Die moeten daar dan ook maximaal ruimte voor krijgen. De gemeente grijpt alleen in als betrokkenen er zelf niet uit komen. Deze regievisie is te vergelijken met die van het voormalige theatergezelschap Dogtroep: de regisseur zorgt voor basiscondities. De spelers krijgen alle ruimte om gezamenlijk iets groots tot stand te brengen.

De Amersfoortse regievisie bepaalt de manier waarop de gemeente samenwerking en inspraakprocessen vormgeeft en beleidskaders opstelt. Bij inspraakprocessen kiest de gemeente voor een kaderstellende, faciliterende rol en niet voor een sturende, belanghebbendenrol. Bij het maken van beleidskaders beperkt de gemeente zich tot de echte hoofdlijnen. Bij grote ruimtelijke projecten kiest de gemeente voor geformaliseerde samenwerkingsconstructies met private partners met als nevendoel risicospreiding.

Blijven uitleggen en evalueren

De verschuiving van overheidsuitvoering naar semi-overheid of privaat is sinds de jaren zeventig een bekend verschijnsel. De meeste gemeenten kunnen zich nog maar amper herinneren dat ze een eigen woning-, energie-, of waterbedrijf hadden of een accountantsdienst of een slachthuis. Als er een soort sociaal-maatschappelijk gemiddelde tijdslijn is voor uitbesteding, dan is duidelijk dat Amersfoort vroeg was en de grenzen heeft opgezocht. Gezien de vaak prijswinnende resultaten van de gemeente blijkt dat geen problemen op te leveren. Burgers en bedrijven reageren tevreden, maar bestuurlijk blijft het nodig om het organisatiemodel te blijven uitleggen. Elke nieuwe gemeenteraad kijkt kritisch en die houding wordt versterkt wanneer nieuwe partijen aantreden of er weinig continuïteit is. Vaak klinkt ook enige argwaan over de manier waarop de gemeente het werk organiseert. De dualisering versterkt deze opstelling.

Er wordt in Amersfoort dan ook veel en vaak geëvalueerd, met positieve uitkomsten. Het succes van de betreffende bedrijven ondersteunt de evaluaties. Zo heeft bijvoorbeeld de voormalige dienst Sport, Recreatie en Onderwijsvoorzieningen, nu de NV SRO, haar vleugels uitgeslagen in Midden- en West-Nederland. Ze is anno 2009 ruim drie keer zo groot als toen ze begon en financieel gezond. Ook de Amersfoortse ParkeerService is inmiddels in veel andere gemeenten actief.

Van beleid naar uitvoering, hoe pakken we dat aan? De overheid beschikt over een heel scala aan mogelijkheden, variërend van ‘helemaal zelf doen’ tot ‘overlaten aan de vrije markt’.

2 – Het regiemodel nader bekeken

Symbiose met de markt

Op de markt is je gulden een daalder waard, luidde de reclameslogan. Maar het woord markt heeft bij het publiek ook associaties met ondoorzichtigheid, willekeur en eigenbelang. Die begrippen roepen een spanning op met de overheidsdeugden transparantie, rechtsgelijkheid en publiek belang. Toch zet Amersfoort in haar organisatiefilosofie de markt centraal als *preferred supplier,* de voorkeursleverancier.

Traditioneel worden het publieke en het private domein vaak als aparte werelden opgevat. De overheid reguleert het verkeer tussen de twee domeinen op basis van verordening, beleid, regelgeving, handhaving of controle.

De overheid is ook een organisatie van mensen en dat heeft zijn gevolgen: wanneer uitvoering het gevolg is van beleid, is de eerste neiging om dat het liefst zelf aan te pakken. Naar gelang de politieke opvattingen vallen daar argumenten aan te koppelen als stuurbaarheid, werkgelegenheid, betrouwbaarheid en meer.

Deze handelwijze schept het beeld van belangentegenstelling. Dat kan een uitstekend vertrekpunt zijn wanneer er werkelijke tegenstellingen bestaan tussen algemeen belang en privaat belang. Heel vaak is daar juist geen sprake van.

Een veel dynamischer perspectief ontstaat wanneer ‘markt’ geldt als het centrale speelveld in de stad. In de daarbij passende aanpak geeft het bestuur duidelijkheid over zijn ambities en maakt het essentiële keuzes vooraf. Die keuzes gaan over wat de gemeente wil en welk effect ze daarmee denkt te bereiken; het ‘wat’. Het ‘hoe’ moet de gemeente niet zelf kiezen, maar juist ter discussie stellen bij burgers, betrokkenen en bedrijven. Amersfoort nodigt deze andere partijen op de markt uit om hun ruimte te pakken en mee te gaan ontwikkelen. Door alle ruimte te laten in de hoe-vraag, stimuleert de gemeente externe partijen om mee te doen.

In Amersfoort is deze marktbenadering op drie gebieden terug te vinden in de manier van werken: door derden, door zelf doen en door samenwerking (PPS).

Uitvoering door derden: contracten en dienstverleningsovereenkomsten

Vanaf 1 januari 1997 voert de gemeente een groot aantal activiteiten niet meer zelf uit. Daar zijn omvangrijke taken en organisaties bij: de stadsreiniging, een centrale werkplaats en het onderhoud van openbare ruimte en groen bijvoorbeeld. Ook het beheer van sportaccommodaties, recreatiegebieden en onderwijsvoorzieningen is niet meer in handen van de gemeente. Datzelfde geldt voor de drukkerij, catering van het stadhuis, het theater- en congrescentrum en het ingenieursbureau. Ook hele kleintjes als de camping en de kinderboerderij staan op eigen benen. De meeste uitvoering is in handen van private organisaties. In de meeste gevallen gaat het om een NV, soms valt de keuze op een stichting. Voor zover de organisaties nog niet bestonden, zijn ze door de gemeente opgericht.

Voor incidenteel werk, vooral technische specialismen, kiest Amersfoort sinds 1997 voor tijdelijke inhuur. Op het gebied van welzijn en cultuur bestond indertijd al geen gemeentelijke uitvoering. Wel zijn er nog gewestelijke samenwerkingsverbanden. De subsidiëring aan stichtingen is, conform de regiewerkwijze, verschoven van input- of doelsubsidies, naar outputsubsidiëring met effect- of resultaattoetsing.

Voor een aantal activiteiten bleek het niet mogelijk om ze op de invoeringsdatum van de nieuwe organisatie uit te besteden. De kredietbank, parkeren en parkeerpolitie, milieupolitie en begeleiding van werklozen zijn daarom later buiten de gemeentelijke organisatie geplaatst.

‘Amersfoort zet in haar organisatiefilosofie de markt centraal als ‘preferred supplier’, de voorkeursleverancier’

Overzicht van de grotere door Amersfoort uitbestede taken

Soort werk	Organisatie
• Reiniging en centrale werkplaats	› *NV ROVA*
• Sport- en zwemaccommodaties en onderwijsvoorzieningen	› *NV SRO*
• Onderhoud en beheer groen, wegen en speelvoorzieningen	› *NV Amfors*
• Theater en congrescentrum	› *NV De Flint*
• Parkeren en parkeergarages	› *NV ParkeerService*
• Milieuvergunning en -handhaving	› *Servicebureau Gemeenten (Gemeenschappelijke regeling)*
• Stadskredietbank	› *Stichting Volkskredietbank*
• Drukkerij	› *NV Amfors*
• Ingenieursbureau	› *Diverse NV's op inhuurbasis*
• Maatschappelijke ondersteuning (wet WMO)	› *Servicebureau Gemeenten (Gemeenschappelijke regeling)*
• Welzijnsvoorzieningen	› *Stichting SWA*

De precieze motieven voor uitbesteding of verzelfstandiging verschillen per contract maar berusten gemiddeld gesproken op de volgende, in de praktijk te toetsen verwachtingen:



- Een marktpartij kan flexibeler inspelen op haar vakgebied dan een overheidsorganisatie.
- Te behalen schaalvoordelen maken de uitvoering goedkoper, verminderen de kwetsbaarheid en verhogen de vakkennis en innovatiedrang.
- Concurrentieverhoudingen leiden bij een marktpartij tot sterkere prikkels voor doelmatig werken dan binnen de overheid.
- Uitbesteding geeft keuzevrijheid tussen aanbieders.
- Veranderingen of versobering in uitvoering zijn eenvoudiger te realiseren, omdat het gemeentelijk traject rond aanpassing van functies, arbeidsvoorwaarden, medezeggenschap en dergelijke niet meer geldt.
- Contracten en dienstverleningsovereenkomsten staan garant voor een zakelijke benadering van beleidsuitvoering.

De keuze tussen uitbesteden of verzelfstandigen verloopt in Amersfoort in fases. De eerste stap bij het bepalen van de toekomst van een gemeentelijke activiteit is interne verzelfstandiging, daadwerkelijk of gesimuleerd. Daaruit moet blijken welke taken en kosten precies bij elkaar horen en hoeveel mensen erbij betrokken zijn. Dit mondt uit in een beschrijving van de product of dienst die de gemeente voortaan op de markt afneemt, inclusief de prijs die daar tegenover staat. In dit proces brengt Amersfoort ook de kosten en gevolgen van ontvlechting en desintegratie in kaart.

De gemeente kent verschillende varianten van uitbesteding. Over de verschillen en overeenkomsten op gebieden als rechtsvorm, aansprakelijkheid, aansturing, kwaliteitsborging, contractering, fiscaliteit, Europa en aandeelhouderschap staat meer in de uitgave over deelnemingen, 'Op afstand verbonden'.

Uitvoering door de gemeente: contractmanagement

Van een aantal uitvoerende taken staat vast dat ze voorlopig bij de gemeente blijven. Belangrijke onderdelen zijn sociale zaken, burgerzaken en belastingen, bouw- en woningtoezicht, financiën, juridische zaken, personeelszaken en organisatie, archief en documentatie en ICT. De brandweer is weliswaar betrokken in een proces van regionalisering maar blijft vooralsnog eveneens een gemeentelijke zaak.

Voor deze taken is het regiemodel net zo goed van toepassing. Vanuit het principe 'zo binnen, zo buiten' gelden voor interne productie dezelfde omgangsvormen als voor de relatie met externe klanten en opdrachtgevers. Vanuit het oogpunt kwaliteit van dienstverlening is dit organisatiebeginsel gemakkelijk te begrijpen.

Daarom richt Amersfoort ook de interne bedrijfsvoering in op basis van opdrachtverlening, contractering en resultaatverantwoording. Het systeem van contractmanagement heeft juridisch geen status, maar moreel en cultureel wel. Het benadrukt de noodzaak tot resultaatgerichtheid. Directeuren zijn resultaatverantwoordelijk en hebben in ruil daarvoor ook zo volledig mogelijk bevoegdheden op personeel, organisatorisch en financieel gebied. Het systeem kent koppelingen met de beslissingen over beoordeling en beloning. Voor een aantal interne staf- en steunfuncties heeft Amersfoort klantcontracten opgesteld waarin basispakketten staan beschreven en afspraken over kosten- en kwaliteitsniveaus. De uitwerking van contractmanagement in Amersfoort staat beschreven in de uitgave over dit onderwerp, 'Blijvend aanspreken op afspraken'.

Uitvoering met marktpartijen: PPS

Wanneer de gemeente specifieke resultaten in een bepaald gebied wil bereiken gedurende een bepaalde periode, kiest Amersfoort voor publiek private samenwerking (PPS). De ontwikkeling van het Centraal Stadsgebied en de wijk Vathorst is op deze wijze ter hand genomen. Gemeente en private partijen brengen beide risicodragend kapitaal in. Ze delen in de op te richten onderneming zowel de zeggenschap als de risico's.

Een PPS past bij de regiewerkwijze. Essentieel kenmerk is het benutten van de energie van marktpartijen. Zij dragen de helft van het risico voor het realiseren van de publieke doelstellingen en in ruil daarvoor laat de gemeente het realiseren van commerciële doelstellingen van de marktpartijen toe. Duidelijke en goed vastgelegde afspraken plus een evenwichtige verdeling van taken en risico's zijn van essentieel belang. De partijen hebben gedeelde belangen, maar ze ontmoeten bij de uitvoering ook tegenstellingen. Hoe Amersfoort omgaat met de verschillende marktpartijen staat beschreven in de uitgave over deelnemingen.

Ambtelijke en politieke sturing

De markt centraal stellen, betekent niet dat de gemeente verder alles overlaat aan het vrije spel van krachten. De overheid blijft in veel gevallen eindverantwoordelijk voor de uitvoering. Soms zijn zakelijke afspraken over het 'wat' toereikend om die verantwoordelijkheid inhoud te geven. Maar in veel gevallen hebben burgers en bedrijven geen keuzevrijheid en moeten zij overheidsdiensten afnemen van een monopolist. In die gevallen scherpt Amersfoort contracten aan om het 'hoe' specifiek te omschrijven.

Om de kwaliteit van alle uitbestede taken te garanderen is sturing nodig. Dit legt Amersfoort bij voorkeur vast in een meerjarige dienstverleningsovereenkomst. Hierin staan prestatieafspraken inclusief spelregels voor afwijking en bijstelling. Afhankelijk van het soort product of dienst kunnen er ook bepalingen worden opgenomen over integriteit, transparantie, klantbehandeling, klachtenafhandeling en rapportages.

De beleidsdoelstellingen van de gemeenteraad zijn het startpunt voor prestatieafspraken. De formulering vergt nauwgezette afweging: bijstellingen na het

afsluiten van het contract zijn in de regel prijzig. De realiteit is ook dat dit type uitbestedingen niet eenvoudig is terug te draaien. Het is daarom wenselijk manoeuvreerruimte in een contract op te nemen. Als politieke opvattingen wijzigen, hoeft dan niet direct het hele contract te worden opengebroken.

Om de voordelen van de marktwerking te behalen, is het de kunst om het bedrijf zo veel mogelijk ruimte te laten in de manier waarop het de resultaten behaalt. Wanneer de overheid detailleert en specificeert, verschijnen er beperkende bepalingen in het contract die minder ruimte voor eigen bedrijfsvoering overlaten. De kosten stijgen, niet alleen voor het bedrijf, maar ook voor de controle door de gemeente. Als het voor een bepaalde taak toch de bedoeling is om zeer nauwgezet en gedetailleerd te sturen en verantwoording te vragen, dan is het bedrijfseconomisch goedkoper om de uitvoering toch aan eigen ambtenaren op te dragen.

Maatschappelijke aspecten

Het op grote schaal benutten van de markt voor het realiseren van publieke doelstellingen is niet onomstreden. Landelijk klonk er de eerste jaren van de 21e eeuw veel publicitaire onvrede over verzelfstandigingen, vooral van die van de rijksoverheid. Onder invloed hiervan heeft ook de Amersfoortse gemeenteraad het onderwerp kritisch benaderd, met als centrale vraag: Hebben wij nog wel invloed op wat er gebeurt?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, laat Amersfoort doorlichtingen en evaluaties uitvoeren. Over het algemeen zijn de conclusies positief. Toch voelen veel bestuurders zich niet gerust op het veelvuldig uitbesteden van overheidstaken en het vergroten van de rol van marktpartijen. Dat zit minder in de argumentatie als wel in de beleving. Inmiddels is een ervaringsgegeven dat elke nieuw verkozen gemeenteraad de typische kenmerken van de Amersfoortse regiewerkwijze weer ter discussie stelt. Toelichting en onderzoek blijft daarom noodzakelijk.

Voor individuele burgers heeft de keuze voor een regiemodel geen directe voor- of nadelen, als er maar goede afspraken zijn gemaakt over voorlichting en klantcontacten. De burger krijgt immers voor verschillende diensten te maken met uitvoering door bedrijven in plaats van door de gemeente. Aanvankelijk was in Amersfoort het uitgangspunt dat contacten over de uitvoering inclusief klachten en vragen maximaal via de nieuwe ondernemingen moesten lopen. Met goede voorlichting en een paar jaar gewenningstijd blijkt dat goed te gaan bij zaken als reiniging, sport, of parkeren. Maar bij kwesties rond de leefomgeving en over de openbare ruimte werkt dat niet, omdat er geen herkenbare externe partij is. De logica van de burger leidt ertoe dat die zich toch bij de gemeente meldt. Daarom heeft Amersfoort voor de openbare ruimte een gemeentelijk meldpunt (frontoffice) ingesteld dat de informatie doorleidt naar de externe organisatie die klacht of melding moet oplossen. Het meldpunt verzorgt ook de terugkoppeling naar de beller.

Bij een peiling onder bedrijven die veel met en voor de gemeente werken, eind 2004, blijkt dat zij grote waardering uiten voor de regiewerkwijze. Ambtenaren stellen zich veel zakelijker op dan voorheen, constateren de ondernemers. Dit geeft meer duidelijkheid en snelheid in de doorloop van processen. Bedrijven zien graag dat een ambtenaar nog meer zelfstandig kan beslissen, maar de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de complexiteit van projecten stellen daar een grens aan.

Financiële voordelen

Amersfoort heeft sinds 1997 het minste aantal ambtenaren per duizend inwoners: circa 6. Het is ook een gemeente met relatief lage lasten voor burgers en bedrijven. Dat leidt tot de vraag of dit ook wat zegt over het succes van de regiewerkwijze. Een direct verband tussen de regiewerkwijze en de prestaties van de organisatie is niet aantoonbaar. Maar de gemeente is na de invoering op veel verschillende gebieden wel erg succesvol. Het is uitdagend om te bekijken wat de regiewerkwijze heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de organisatie.

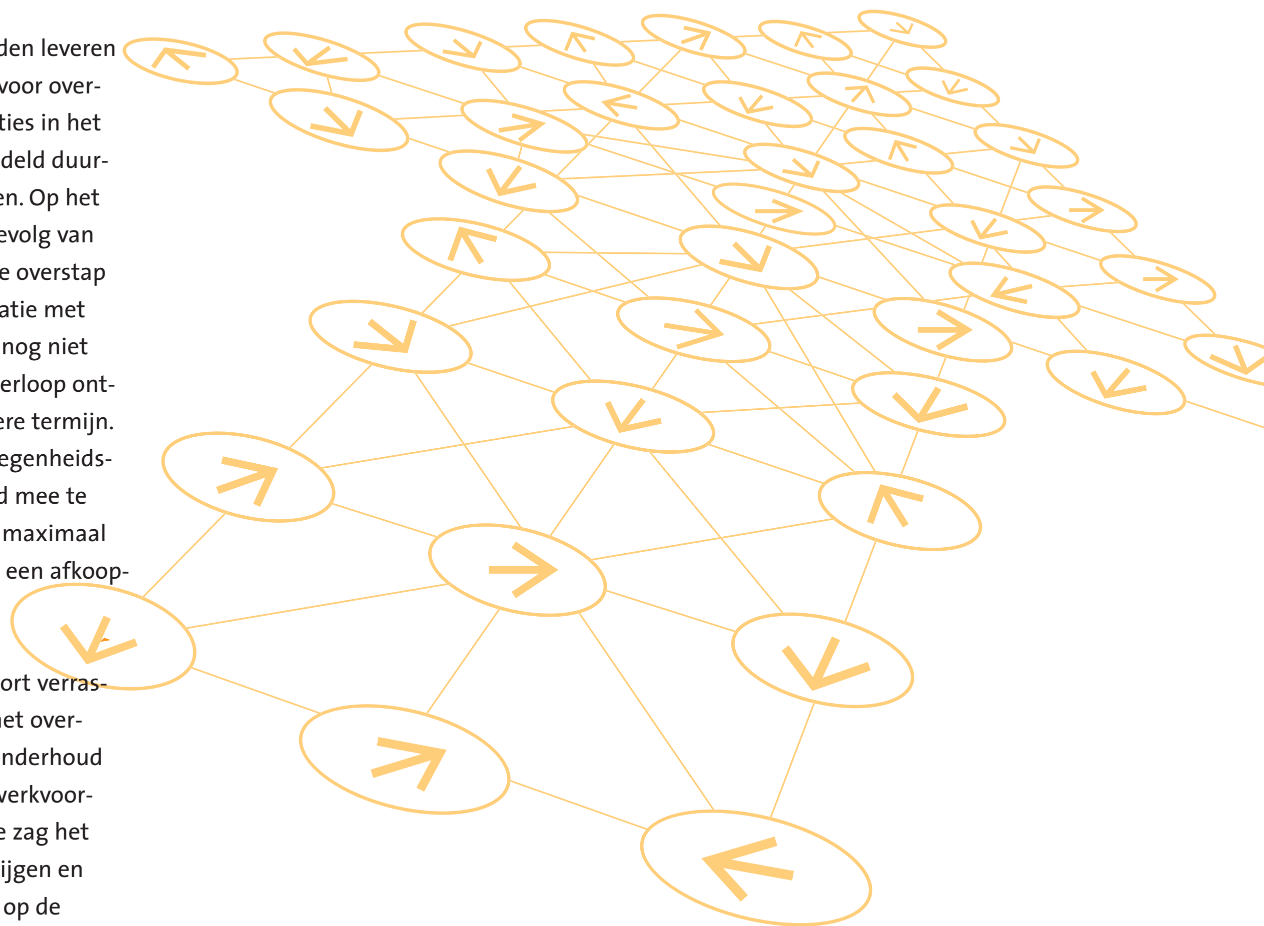
Die bijdrage begon met een forse structurele bezuiniging inclusief een scherp besef van kosten en resultaten bij de medewerkers. De verankering hiervan is te zien aan het intern werken met contracten en resultaatafspraken, de ontwikkeling van een prestatiebegroting en een systeem van bewust belonen. De toenemende maatschappelijke druk op verantwoording en onderzoek valt op zijn plaats: de antwoorden op verantwoordingsvragen zijn door het bedrijfsmatige klimaat gemakkelijk te geven, want de gevraagde gegevens passen bij de stijl van werken. De regiewerkwijze heeft de gemeente goed toegerust voor eigentijdse bedrijfsvoering en control.

Kostenbewustzijn is direct verbonden met de resultaatvraag. De regiewerkwijze bracht meestal voor het eerst in beeld wat uitvoering van bepaalde taken kost, inclusief overheadposten. Dat inzicht is bruikbaar om tot besparingen te komen. Bij uitbesteding van werk naar private partijen kan de gemeente vaak het overheadverschil incasseren. Een grotere organisatie profiteert van schaalvoordelen en dus hoeft de gemeente niet het volledige overheadbudget mee te geven.
Na succesvolle onderhandelingen moet de overheid dan wel de oude interne overheadformatie verminderen om de besparing vrij te maken.

Verschillen in arbeidsvoorwaarden leveren eveneens voordeel op. Een cao voor overheidspersoneel blijkt voor functies in het lagere en middenniveau gemiddeld duurder dan cao's in het bedrijfsleven. Op het moment dat ambtenaren als gevolg van afspraken met de vakbonden de overstap maken naar de nieuwe organisatie met behoud van salaris is die winst nog niet te incasseren. Door natuurlijk verloop ontstaat het voordeel wel op langere termijn. Het is daarbij zaak om werkgelegenheidsgaranties voor een beperkte tijd mee te geven. Amersfoort streeft naar maximaal 5 jaar en geeft de voorkeur aan een afkoopregeling.

Een specifieke en voor Amersfoort verrassende opbrengst ontstond bij het overdragen van het wijk- en groenonderhoud naar de plaatselijke regionale werkvoorziening (RWA). Deze organisatie zag het aandeel rendabele uren flink stijgen en dit veranderde het forse tekort op de werkvoorziening in een kleine plus. De regiogemeenten profiteren mee van het voordeel dat Amersfoort op jaarbasis ruim 1 miljoen euro opleverde. Deze opmerkelijke ontwikkeling kreeg een steuntje in de rug doordat de RWA in die periode onder leiding stond van een directeur met ondernemerskwaliteiten.

Een al even onverwachte opbrengst komt naar voren als Amersfoort enkele jaren na de invoering van het regiemodel 5 miljoen euro moet bezuinigen. De verbonden partijen denken mee en dragen veel suggesties aan. Dat de bezuinigingsoperatie gelijktijdig valt met de vernieuwing van contracten, speelt hierbij zeker een rol.



De verandering van een gemengde organisatie naar een zakelijk regisserende organisatie is ingrijpend. Het vraagt om een andere oriëntatie en om ander gedrag. Het veranderingsproces is geen reorganisatie, maar een transformatie.

3 – Regie onder de knie

Bestuurlijke rolverandering

De regiewerkwijze verandert niet alleen de politieke agenda. Bestuurders moeten zich een rolverandering eigen maken. De nauwkeurige en concrete beschrijving van beleidsdoelen maakt met een nieuwe benadering van de markt ander gedrag noodzakelijk. College en ambtelijke top hebben zich in een aantal conferenties gebogen over de vraag wat in regie belangrijk is en hoe gedeelde opvattingen kunnen ontstaan: do's en don'ts van de regiewerkwijze. Spelsituaties en simulaties blijken een goede ondersteuning in dit proces, waar nooit een einde aan komt. Net zoals elke nieuwe gemeenteraad weer vertrouwd moet raken met een regiewerkwijze, geldt dat ook steeds voor nieuwe colleges en wethouders.

Amersfoort heeft ook het proces van beleidsontwikkeling aangepast. Er zijn informele raadsconferenties ingesteld als voorloper op formele kaderstelling. Tevens houden het college en het Gemeenschappelijk Managementteam regelmatig bijeenkomsten over strategische thema's. Om de externe oriëntatie te versterken, kwam er een ander inspraakprotocol. De Stadspeiling is een instrument om de raad te informeren over de mening van de bevolking. Met de gemeenteraad is een programmabegroting ontwikkeld. Op basis van dat document kan de politieke discussie zich concentreren op de afweging tussen kosten, kwaliteit en resultaten.

Ambtelijke rolverandering

De regiewerkwijze maakte het noodzakelijk om functies aan te passen of nieuw in te stellen. Amersfoort werkt met contractbeheerders, met name voor de externe partijen, maar ook intern ten behoeve van contractmanagement. Nieuw sinds de invoering van de regiewerkwijze zijn ook de technische toezichttaken in het stedelijk gebied: geen toezicht meer op eigen personeel maar op de uitvoering door externe partijen. In de taakomschrijving van tientallen beleidsfuncties zijn de regietaken beschreven. Ook voor de meeste leidinggevende functies dwingt het uitgangspunt van integraal en resultaatverantwoordelijk managen tot aanpassingen.

Dit alles leidde tot omvangrijke trajecten voor loopbaanontwikkeling en ook tot veel vacatures. Niet elke ambtenaar heeft het namelijk in zich om een goede regisseur, integraal manager of contractbeheerder te worden. Dit traject heeft enkele jaren nodig. Net als bestuurders moeten ook ambtenaren leren omgaan met het werken in regie: ruimte geven en duidelijke kaders stellen. Amersfoort hield er algemene en specifieke werkconferenties over onder de titel: RONK (regie onder de knie). Daaruit een uitspraak van een wijkmanager: "Vroeger haalde ik voldoening uit het feit dat ik weer iets moois had georganiseerd. Ik heb geleerd dat ik ook kan genieten van wat ik anderen tot stand zie brengen." Veel ambtenaren moesten zakelijker leren denken en handelen. De vaardigheid onderhandelen is in een ambtelijke organisatie geen gemeengoed.

Naast al deze werkzaamheden aan houding en gedrag ontwikkelde Amersfoort ook inhoudelijke producten rond de regiewerkwijze. Er kwam een protocol voor het werken in regie, nieuw communicatie- en inspraakbeleid, contractmanagement en een beleidskader voor organisaties waaraan de gemeente taken uitbesteedt.

Veel minder ambtenaren

Bij een operatie als deze zijn de personele gevolgen omvangrijk. Amersfoort sloot voorafgaand aan alle inhoudelijke onderzoeken en beslissingen een sociaal statuut af met de vakorganisaties inclusief de procedure rond inspraak en betrokkenheid. De inzet van de gemeente was 'mens volgt werk'. Dat gold voor de uitbesteding van taken die bleven bestaan. Maar er was ook veel werk dat zou verdwijnen door afslanking, versobering, verlaging van onderhoudsniveaus en minder overhead. Een adequaat toegerust mobiliteitscentrum moest de daardoor getroffen personeelsleden ondersteunen.

Bij een dergelijke transformatie naar werken in regie is vrij lang onduidelijk welke functies precies verdwijnen of veranderen. Het wachten voor de betrokkenen zou te lang duren als de gemeente ervoor koos om de nieuwe organisatie eerst compleet te beschrijven, tot en met functiebeschrijving en functiewaardering. Pas daarna zou door vergelijking van oude en nieuwe functies te bepalen zijn welke personele consequenties en rechten uit de operatie voortvloeien.

Om een periode van volledige onzekerheid te vermijden, hield Amersfoort anderhalf jaar voor de beoogde invoering van de regiewerkwijze zogeheten ABC-gesprekken. De directeur besprak daarin op basis van vrijwilligheid met elke medewerker over zijn of haar toekomst op basis van een inschatting. Die inschatting was: Met wat ik nu weet, zal:

- A Jouw functie vermoedelijk blijven.
- B Het fifty-fifty zijn of je functie blijft of verdwijnt.
- C Jouw functie vermoedelijk verdwijnen.

Ongeacht de uitkomst van de inschatting konden medewerkers een beroep doen op het mobiliteitscentrum om hulp of ondersteuning bij het zoeken naar een andere baan.

Deze preventieve benadering was in Amersfoort succesvol. Op het moment van invoering van de nieuwe organisatie, 1 januari 1997, was meer dan 90 procent van de personele problematiek opgelost. Vroegtijdige mobiliteit had wel gevolgen voor het draaiend houden van de organisatie. Veel improvisatie en inhuur maakten de overgangsjaren tot een zware tijd. Uiteindelijk ontving de gemeente van de vakorganisaties waardering voor de vormgeving en uitvoering van het personele traject. Het sociaal statuut met aanpakplan als eerste stap was achteraf bezien een belangrijke succesfactor. Het personeel wist waar het aan toe was en de gemeente kon met de vakorganisaties onrust kanaliseren.

Staf en sectoren

Na de halvering had Amersfoort nog ruim 600 ambtenaren in dienst. De gemeentelijke organisatie kreeg een nieuwe structuur op basis van eenvoud en herkenbaarheid. Er kwamen drie sectoren: de harde sector, de zachte sector en een sector voor overige taken met daarbij een kleine Concernstaf. Sectordirecteuren zijn verantwoordelijk voor alle aspecten van hun werkterrein: van inhoud tot en met communicatie, van geld tot en met mensen. Het Gemeenschappelijk Managementteam en de Concernstaf zijn er voor de samenhang en de grote lijn. De afbakening naar sectoren kent een harde grens: dingen mogen maar op één plek gebeuren. De Concernstaf is er dus niet om sectoren te controleren.

Alleen de brandweer heeft in deze structuur een status aparte, omdat haar toekomst in de regionalisering ligt. De directeur is wel lid van het Gemeenschappelijk Managementteam en ook de bedrijfsvoering is op dezelfde leest geschoeid als in de rest van de organisatie.

Nieuw personeelsbeleid

Om de halvering van het aantal medewerkers beheerst tot stand te brengen, gold een aantal jaren een zeer strikt regime bij aanstelling, ontslag en formatiebeheersing. Toen de nieuwe organisatie daadwerkelijk was begonnen, bleek dit regime al snel knellend te werken. Als sluitstuk op integraal management en resultaatsturing ontwikkelde Amersfoort daarom een nieuw personeelsbeleid. Dit bevat drie belangrijke instrumenten om de regiewerkwijze te versterken en uit te bouwen. Competentiemanagement is het voertuig om de veranderingen in houding en resultaten inzichtelijk te maken en te ondersteunen. De gemeente verlangt twee kerncompetenties van iedereen: resultaatgerichtheid en samenwerking.

Als instrument voor ontwikkeling en sturing gebruikt Amersfoort het jaargesprek, waarin competenties en resultaten centraal staan. Hieraan zijn beoordeling en beloning gekoppeld. Onderdeel van bewust belonen is onder meer prestatiebeloning.

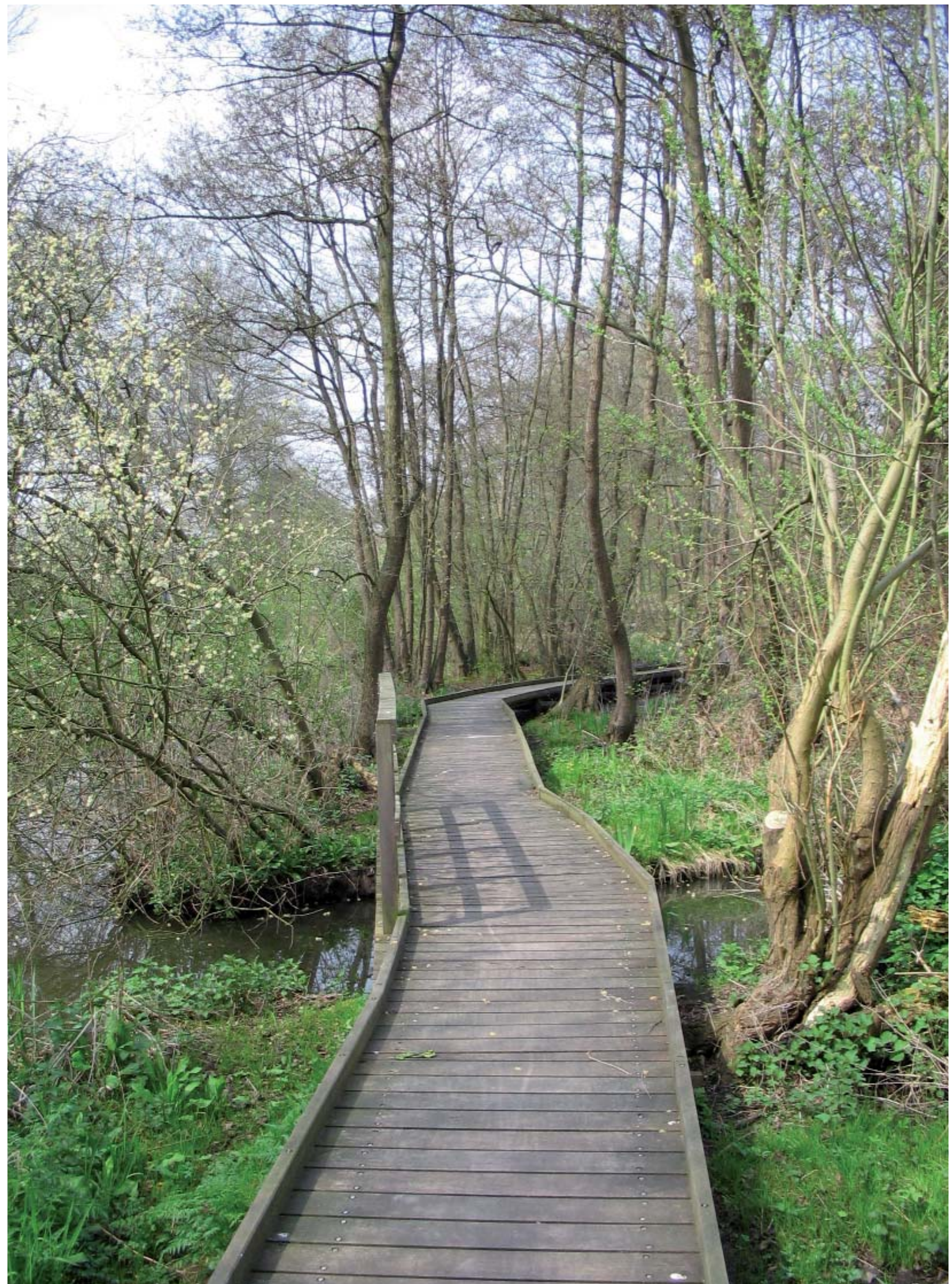


Gelijk met het invoeren van contractmanagement is formatiebeheersing vervangen door een personeelskostenbudget met een bedrijfsvoeringreserve per sector. Leidend is niet meer de vraag wat de toegestane formatie is, maar wat de sector levert tegen welke kosten. Hoe dat gebeurt, is de eigen verantwoordelijkheid van de directeur. Over de precieze invulling moet wel overeenstemming zijn met de onderdeelcommissie, de personeelsvertegenwoordiging.

Leren door te doen

Toen Amersfoort de eerste afspraken met marktpartijen maakte, beschikte de gemeente amper over relevante ervaringskennis. Al snel bleek dat aanpassingen gaande de rit nodig zijn. Bij nieuwe uitbestedingen staan ook daarover afspraken in het contract: ook uitbesteden doet de gemeente niet voor de eeuwigheid. Veranderingen in taak, werk of wetgeving moeten inpasbaar zijn zonder een contract integraal open te breken.

In één geval bleek een contract niet goed te werken, namelijk het grootschalig uitbesteden van het klein onderhoud en klachtenafwikkeling in de openbare ruimte. Het incidentele karakter van het werk leidde tot bureaucratie en kostenstijging. Gemeentelijke opzichters besteden deze klussen alweer enkele jaren rechtstreeks en kleinschalig uit.



‘De gemeente verlangt twee kerncompetenties van iedereen: resultaatgerichtheid en samenwerking’

De resultaten van het regiemodel stemmen tevreden. Nieuwe ontwikkelingen bieden kansen om de werkwijze te versterken.

4 – Toekomst

Het model gewogen

Ruim twaalf jaar na de start werkt Amersfoort nog steeds met het regie-model. De gemeente is er tevreden over. Het bleek nooit nodig om de organisatie-structuur en de manier van werken ingrijpend aan te passen. Die zijn op hoofdlijnen nog steeds dezelfde als op 1 januari 1997. De sterkste punten, zo is in de loop der tijd gebleken, zijn rolbesef en kosten-bewustzijn:



- ***De regiewerkwijze is uitdagend***
  Ze leidt steeds tot een principiële bezinning op en profilering van de relatie publiek-privaat.
- ***De regiewerkwijze is doelmatig***
  Ze leidt tot een scherp besef van kosten en kwaliteit en tot een zakelijk optreden.

Werken in regie heeft de omvang en de cultuur van de organisatie beïnvloed. Amersfoort heeft een relatief kleine en hoogopgeleide, overzichtelijke organisatie met korte lijnen die dicht bij het bestuur staat. De oriëntatie op zakelijkheid en resultaten is relevant voor de hele organisatie. Nieuwe medewerkers ervaren steevast dat ze op een natuurlijke manier leidt tot samenwerking en collegialiteit. Wat hen ook altijd opvalt is het informele karakter en de vriendelijkheid. Mogelijk bestaat er een relatie met de buitengewoon hoge cijfers voor werknemerstevredenheid.

Er zijn voorwaarden om dit model goed te laten werken. Wanneer de gemeente die onvoldoende nakomt, kunnen ze van een kans omslaan in een bedreiging of een zwakte.

Werkwijzen, instrumenten en organisatie moeten adequaat worden ingericht én onderhouden. Bestuur en medewerkers moeten met enige regelmaat en vooral consistent met een open houding kijken naar mogelijkheden die de markt biedt. Wanneer een negatief beeld van de markt ontstaat, kan taakuitvoering onnodig bij de gemeente terugkomen of blijven. Dan verwatert het model en ontstaan hybride sturingsvormen.

In een analyse van het succes van de regiewerkwijze mag niet ontbreken dat Amersfoort werken met regie als een transformatieproces heeft opgevat. Zo'n transformatie kan alleen tot stand komen wanneer systeem, bedrijfsvoering en cultuur op elkaar aansluiten. In de Amersfoortse aanpak en uitwerking is dat herkenbaar het geval. Het systeem regiewerkwijze is van toepassing op de hele organisatie en wordt herkend als leidend beginsel. Bij de inrichting van de bedrijfsvoering zijn vertrouwde karakteristieken van de eigen cultuur uitgangspunt. In Amersfoort zijn dat een allergie voor principes en formalisering, gecombineerd met een sterke behoefte tot pragmatisch handelen.

Een tweede even belangrijke succesfactor ligt in de bestuurlijke cultuur over de afgelopen periodes. Brede afspiegelingscolleges opereerden uitdrukkelijk collegiaal en zagen het functioneren van het Gemeenschappelijk Managementteam als complementair.

Regionale ontwikkelingen

Centralisatievoordelen door het inrichten van Shared Services tussen gemeenten trekken de laatste jaren veel aandacht. In deze constructie gaat het om bundeling van aparte maar gelijksoortige afdelingen in één organisatieonderdeel. Uniformering van werkwijzen en procedures levert gemakkelijk een grotere doelmatigheid op inclusief kostenvoordeel en hogere kwaliteit. Deze vorm van schaalvergroting verstevigt de professionaliteit en biedt het personeel soms interessantere loopbaan-mogelijkheden.

Vooral kleine en middelgrote gemeenten profiteren van de voordelen, aangezien zij onder druk staan door meer en complexere verantwoordelijkheden. Feitelijk is Shared Services een ontwikkeling die voortborduurt op regionale samenwerking onder de vlag van de WGR (Wet Gemeenschappelijke Regelingen). Ook voor Amersfoort is dit interessant, in het bijzonder voor taken waarvoor geen duidelijke private markt bestaat. Voorbeelden daarvan zijn sociale zekerheid, belastingen, onderwijs en leerplicht. Een regiegemeente kan taakuitvoering via Shared Services overwegen wanneer het lukt om een gemeenschappelijke regeling te maken die is toegesneden op bedrijfsmatig ondernemen, bijvoorbeeld als het gaat om belastingtaken en ICT-diensten. Bijkomend voordeel: een centrumgemeente geeft invulling aan haar rol van goede buur door met de omvang van haar taken en het aantal medewerkers een degelijke basis onder het bestaan van het servicecentrum te leggen. Dit is een vorm van marktwerking: werk met werk maken.

Politieke ontwikkelingen

Voor het jaar 2000 was de bestuurlijke discussie nog overwegend gericht op de wat-vraag, conform het regiemodel. In politieke besturen, niet alleen in Amersfoort maar ook in andere steden en landelijk, gaat het tegenwoordig steeds meer over het hoe. De wensen op het punt van verantwoording, regulering, controle en risicovermijding nemen toe.

In eerste instantie lijkt het regiemodel, met haar nadruk op de wat-vraag, niet aan te sluiten op deze politieke en bestuurlijke actualiteit. De grootste opbrengsten van dit model ontstaan wanneer er ruimte zit in de hoe-aspecten. Toch kan het regiemodel zijn waarde ook bewijzen als er behoefte is aan meer detaillering in de uitvoering. De prijs van de uitvoering stijgt door extra detaillering en verantwoording over de hoe-aspecten, maar dat verschilt in essentie niet van werk in eigen beheer. Doorgaan in het regiemodel behoudt de voordelen van afspraken op basis van zakelijke contracten tussen twee partijen. Die blijven daardoor transparant en hard.

Door de dualisering en mede onder invloed van de 'leefbaarheidsgolf' heeft de gemeenteraad zich ontwikkeld tot een zelfbewust en kritisch orgaan. Agendabepaling, kaderstelling en controle zijn de primaire taken van de raad. De verantwoordelijkheid voor uitvoering ligt bij het college en de uitvoering zelf is in veel gevallen uitbesteed. Tot zover is de aansluiting met de regiewerkwijze volledig aanwezig. Wanneer een raad veel intensiever of gedetailleerder wil sturen dan de organisatie van de bedrijfsvoering mogelijk maakt, kunnen fricties ontstaan. Het optimaal functioneren van het regiemodel gaat daarom samen met een constructieve verhouding tussen raad en college.

Vrijwel alle NV's waarmee Amersfoort contracten heeft afgesloten, zijn helemaal of grotendeels in handen van de overheid. Die situatie is geen gevolg van een bewuste keuze, maar ontstaan uit noodzaak en uit personele overwegingen. Wanneer er geen geschikte marktpartij bestond, voelde de gemeente zich genoodzaakt zelf een NV op te richten. De personele overwegingen hangen samen met de afspraken met de vakorganisaties. Zij kunnen de overgang van personeel naar een overheidsgedomineerde NV veel makkelijker accepteren dan de stap naar private bedrijven.

Inmiddels blijkt dat de overheidsgedomineerde NV in de huidige politieke situatie een waardevol gegeven is. Doordat de aandelen berusten bij de overheid, voelt het bedrijf maatschappelijk en politiek toch als 'iets van ons'. De keerzijde is wel dat die NV, als er een vermoeden van een probleem bestaat, veel eerder onder een vergrootglas komt te liggen. Een extra voordeel is dat een 'eigen NV' makkelijker zaken oppikt die de gemeenteraad nu belangrijk vindt, zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen of duurzaamheid.

'Door de dualisering en mede onder invloed van de 'leefbaarheidsgolf' heeft de gemeenteraad zich ontwikkeld tot een zelfbewust en kritisch orgaan'

Kracht benutten

Amersfoort is gehecht aan zijn model. Het voelt vertrouwd. De koppeling aan ‘klein en fijn’ is positief. De beleving sluit dan perfect aan op de bedoeling: in de beperking tot de bestuurstaak ligt het meesterschap van de organisatie. Deze filosofie achter het regiemodel blijft actueel. Het is immers een gegeven dat de meeste beleidsprocessen niet lineair verlopen en lastig planbaar zijn. Daarom moet de gemeentelijke organisatie gericht blijven op de vraag hoe die processen in te richten en het bestuur optimaal te faciliteren. Dat gaat niet altijd goed, of anders gezegd: het kan altijd weer beter. Het model zelf draagt aan zo’n verbetering weinig bij; die is vooral een zaak van energie en zingeving door mensen zelf. Het verstrijken van de tijd kan daarbij een bedreiging inhouden: de energie zwakt af en ongemerkt ontstaat er een effect van remmende voorsprong.

De geschiedenis tot dusver laat zien dat het regiemodel in Amersfoort succesvol heeft gewerkt. Er liggen ook weer nieuwe kansen door het benutten van Shared Services-concepten en door de ontwikkelingen op de markt te blijven volgen en vooral te gebruiken. Maar vaak moet er een goede reden zijn om in actie te komen; het liefst herkenbare problemen. Een voorbeeld is de financiële situatie van de jaren negentig, die mede aanleiding was voor het ontstaan van de regiewerkwijze.



Dat juist Amersfoort voorop liep met de ontwikkeling van de regiewerkwijze, heeft wortels in het verleden van de stad.

5 – Ontstaansgeschiedenis

In deze brochure is beschreven hoe de gemeente Amersfoort gedurende de jaren haar rol van regisseur heeft opgepakt en uitgewerkt. Wat nog rest is de vraag van waaruit dit alles is ontstaan en wat het mogelijke verband is met de specifieke kenmerken van de stad.

Een gemiddelde stad

Amersfoort heeft sociaaleconomisch een weinig turbulente geschiedenis. Er zijn geen omvangrijke dominante industriële, demografische of ruimtelijke ontwikkelingen. Religieus en politiek is de stad in de twintigste eeuw een vrij precieze afspiegeling van Nederlandse gemiddelden. Brede, stabiele, afspiegelingscolleges staan jarenlang aan het roer. Veranderingen treden pas op als Amersfoort in 1983 groeistad wordt. In de afgelopen 25 jaar is daardoor het inwonertal bijna verdubbeld tot ruim 140.000. In hoeverre werkt zoiets door in de bestuurlijke en organisatorische cultuur?

Op het omvangrijke gebied van welzijn, sport en cultuur kent Amersfoort van oudsher dominante particuliere initiatieven, veelal ontstaan via confessionele lijnen of vanuit ondernemers. Dit mondt uit in een groot aantal stichtingen en verenigingen. Vanwege de succesvolle particuliere markt ontplooit de gemeente op dit terrein nauwelijks uitvoerende activiteiten, met uitzondering van de oprichting van een Sociale Dienst. Als neveneffect ziet het bestuur bijna vanzelf de positieve kant van marktwerking. In de jaren zeventig en tachtig verkoopt en verzelfstandigt Amersfoort al diverse gemeentelijke taken: het woningbedrijf, het gas- en waterbedrijf, de accountantsdienst en het kabelbedrijf. Daar zitten ook bedrijfseconomische aspecten aan: de beslissing over het accountantsbedrijf vermindert de kwetsbaarheid en de verkoop van het kabelbedrijf levert forse winst op.

Het realiseren van de groeistadtaakstelling lost de gemeente pragmatisch op door die op te dragen aan de dienst Gemeentewerken, aangevuld met een projectbureau. Voor de herontwikkeling van het stadscentrum sluit Amersfoort een contract af dat te zien is als voorloper van een PPS: particuliere partijen tekenen voor ontwikkeling en uitvoering maar het grondexploitatierisico ligt volledig bij de gemeente.

Kattenbroek als katalysator

Gemeten naar aantallen huizen verloopt de groeistadtaakstelling bevredigend. Kwalitatief onderscheidt de nieuwbouw in Amersfoort zich niet van andere steden. Aan het eind van de jaren tachtig wil het college breken met de bestaande praktijk en iets bijzonders neerzetten in de volgende nieuwe wijk: Kattenbroek. De gemeentelijke afdeling Stedenbouwkunde moet de supervisie overlaten aan een extern ontwerper, Ashok Bhalotra. Hij weet het beoogde resultaat te bereiken. Kattenbroek zet Amersfoort landelijk op de kaart.

Het blijkt de laatste keer dat de gemeente de vrije hand heeft bij de groeitaak. In de volgende wijk, Nieuwland, ziet Amersfoort zich voor het eerst geconfronteerd met projectontwikkelaars die grond opkopen. Aan samenwerking valt niet te ontkomen. Na Nieuwland volgt de laatste grote wijk, Vathorst, en ook hier is veel grond in bezit van projectontwikkelaars. De gemeente staat voor de vraag hoe samenwerking in die situatie alle partijen, en uiteindelijk stad en bewoners, ten goede kan komen. Amersfoort gaat op zoek naar een andere rol.

Minder te besteden, anders werken

Begin 1995 wordt duidelijk dat een herverdeling van het Gemeentefonds voor Amersfoort ingrijpende financiële consequenties heeft: een bezuiniging van 25 miljoen gulden. Dat is 20 procent van het beïnvloedbare budget, de vrije beleidsruimte. College en raad starten een kerntakendiscussie, gekoppeld aan een bezuinigingsdiscussie. Uitgangspunten zijn: alleen nog maar doen wat echt nodig is en de mogelijkheden van de markt maximaal benutten.

Kerntakendiscussies in een gemeenteraad leveren financieel meestal niet veel op en Amersfoort blijkt geen uitzondering. Snijden en kaasschaven brengen amper een kwart van het te bezuinigen bedrag in beeld. Alleen de stadscamping blijkt geen kerntaak en mag worden verkocht. Gezien de taakstelling van 25 miljoen en de toenemende invloed van projectontwikkelaars in de groeiwijken besluiten college en raad tot een rigoureuze en systematische doorlichting van de hele organisatie. De zoekopdracht kent geen uitzonderingen en omvat vergaande versobering van beleid en verlaging van onderhoudsniveaus. Verder moet uitvoering zo veel mogelijk worden uitbesteed dan wel overgelaten aan de markt.

Tegelijkertijd werkt Amersfoort aan een visie om zo de mogelijkheden van de markt optimaal te benutten. De gemeente beperkt zich tot kaderstelling op hoofdlijnen en laat daarbinnen zo veel mogelijk ruimte voor geïnteresseerden. Als reactie op de stijgende grondaankopen door projectontwikkelaars in de uitbreidingsgebieden rond de stad, volgt de eerste specifieke uitwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening. De inzet is de lasten gezamenlijk te dragen en risico's te delen door strategische samenwerking met maatschappelijke partijen. Dit moet bij de partners de maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid vergroten. In dit verband valt voor het eerst het begrip 'regierol'.



Wij werken het hardst als iedereen vrij is

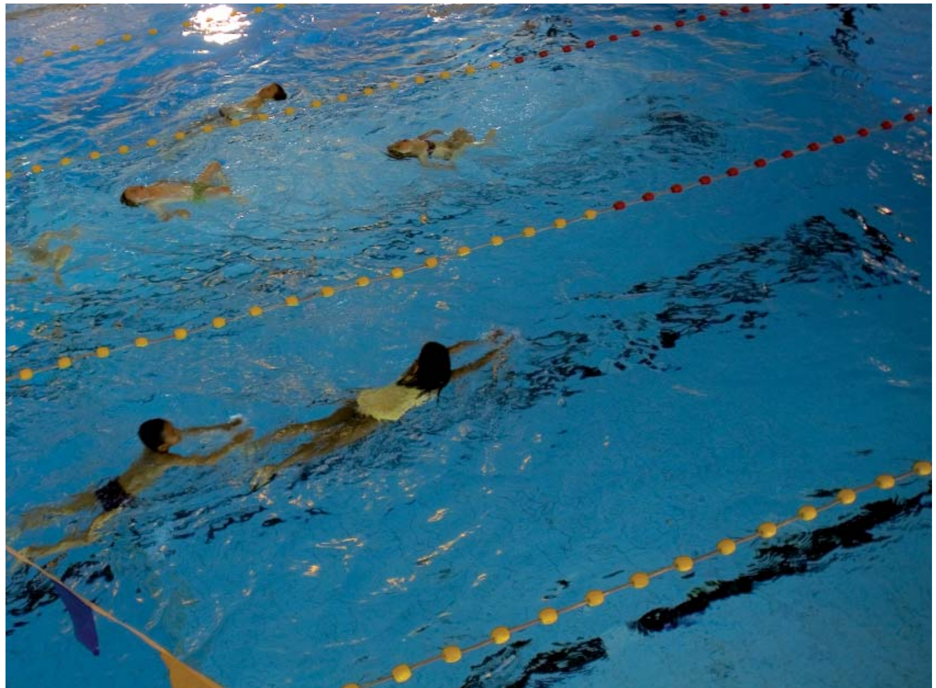
Hij is een trotse man, Leo Steyn. De directeur van NV SRO vertelt met zichtbaar plezier en voldoening over het bedrijf dat twaalf jaar geleden mede op zijn verzoek is opgericht en dat inmiddels met 450 man personeel goed is voor een jaarlijks nettoresultaat van gemiddeld een half miljoen euro. "Wij zijn een bedrijf dat barst van de dynamiek."

SRO zorgt in Amersfoort voor alles wat te maken heeft met sport, recreatie en onderwijsvoorzieningen. Verdeeld over drie units houden de medewerkers zich bezig met 'sportontwikkeling' (breedtesport bijvoorbeeld), 'vastgoed en groen' (realisatie, onderhoud en beheer) en de exploitatie van gebouwen en voorzieningen. Een concern-unit zorgt voor de noodzakelijke ondersteuning op het gebied van personeelszaken, marketing en communicatie, ICT en financiën. Hier is ook de afdeling consultancy ondergebracht. De organisatie heeft ambities en werkt niet alleen in de regio Eemland maar sinds 1 januari 2009 ook met een vestiging in Haarlem.

< Leo Steyn, directeur NV SRO

Eén postbus voor de klanten

In 1996 trok ambtenaar Leo Steyn de stoute schoenen aan. Hij stelde het college voor om, als er toch moest worden verzelfstandigd, hem dan maar met zijn complete dienst buiten de deur te zetten. “Ik wilde voorkomen dat alle activiteiten van de dienst SRO bij verschillende organisaties werden ondergebracht. Ik vond die versnippering slecht voor de medewerkers, voor de continuïteit, maar boven alles slecht voor onze klanten. Die moeten bij één postbus terecht kunnen. Met hulp van een organisatieadviesbureau is een strategisch plan gemaakt waar ook de bestuurders brood in zagen. NV SRO was een feit.”



Een SRO-CAO

Ambtenaren van de dienst SRO gingen mee naar het nieuwe bedrijf, dat commerciëler opereerde dan zij gewend waren. “Werken van negen tot vijf zit er bij ons bedrijf natuurlijk niet in. Wij werken het hardst als iedereen vrij is.” Klantgerichtheid zat er al goed in. Er is daarom scherp ingezet op resultaatgericht werken en eigen verantwoordelijkheid. En met resultaat.

In eerste instantie was het aansluiten bij een meer marktgerichte CAO nog een brug te ver. Inmiddels is die ‘eigen’ CAO er wel. Een model dat het midden houdt tussen die van de gemeenten en van de markt. Leo Steyn constateert enthousiast dat de SRO-CAO ook voor andere verzelfstandigde bedrijven een interessante optie is.

Bedrijf in spagaat

In de contacten met de gemeente zit het bedrijf af en toe in een spagaat. “Namens de gemeente is een inhoudelijk verantwoordelijke wethouder de opdrachtgever. Tegelijkertijd is een andere wethouder de aandeelhouder. De opdrachtgever wil zo hoog mogelijke kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs en de aandeelhouder wil vanzelfsprekend een zo hoog mogelijk rendement. We maken afspraken over wat voor iedere partij acceptabel is. Verder zijn wij zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. De opdrachtgever bepaalt wát we doen. Het ‘hoe’, bepalen wij zelf.”

Succesfactoren

Als het gaat om verzelfstandigen en het werken in regie is Amersfoort toonaangevend in het land. De directeur van NV SRO deelt graag zijn succesfactoren. “Zorg om te beginnen voor voldoende ‘massa’, een diversiteit in producten en spreid daarmee je risico’s. Met één verzelfstandigd zwembad alleen wordt het niets. Sluit geen contracten af op jaarbasis, maar voor de middenlange termijn; bijvoorbeeld tien jaar en tien optiejaren. Dat maakt het mogelijk om op een verantwoorde manier investeringen te doen. En de valkuilen? Daar heeft Leo Steyn een eenvoudige formule voor: “Draai de succesfactoren maar om.”

“SRO zorgt in Amersfoort voor alles wat te maken heeft met sport, recreatie en onderwijsvoorzieningen”

Woordenlijst – *Amersfoorts ABC*

Afdeling Middelen	Bundeling van ambtelijke experts per sector op de terreinen financiën, juridische zaken, ICT, administratieve organisatie, inkoop en risicomanagement. Staat onder leiding van de sectorcontroller.
Centraal Stadsgebied	Verzameling herontwikkelingslocaties in en rond het centrum van Amersfoort, waarbij gemeente via diverse contractvormen samenwerkt met projectontwikkelaars.
Concernstaf	De staforganisatie van de gemeente houdt zich bezig met beleidsadvisering, projectleiding en coördinatie van gemeentebrede onderwerpen, met name op het gebied van de openbare orde en veiligheid, financiën, personeel en organisatie, ICT en communicatie. De Concernstaf ondersteunt ook het gemeentebestuur.
Contractmanagement	Interne afspraken in de vorm van een contract tussen bestuur en ambtelijke leiding; niet juridische bindend, wel moreel en van invloed op de beoordeling van de ambtenaar.
Deelnemingen	Bedrijven of stichtingen die de gemeente opricht of waarvan ze aandeelhouder is.
De Ronde	Onderdeel van de vergadercyclus van de Amersfoortse gemeenteraad. Deze kent geen raadscommissies. De raad komt elke week bijeen, waarbij de avond is verdeeld in drie sessies: • ***Het Plein:*** Burgers, instellingen en de ambtelijke organisatie hebben de gelegenheid om iets tentoon te stellen of om informatie te geven over een onderwerp, bijvoorbeeld via panelen of kraampjes. • ***De Ronde:*** Diverse onderwerpen worden tegelijkertijd geagendeerd; de raadsleden verdelen zich over verschillende vergaderruimtes. De onderwerpen kunnen op diverse manieren behandeld worden: als voorbereiding op de besluitvorming, meningspeiling (door college of raadsleden onderling) of als informatieve bijeenkomst (bijvoorbeeld een toelichting van de wethouder of hoorzitting). • ***Het Besluit:*** Alle raadsleden gezamenlijk bijeen voor debat en besluitvorming.
Directie	Informele verzamelnaam voor de drie sectordirecteuren, gemeentesecretaris en controller.
Gemeenschappelijk Managementteam (GMT)	Gemeentesecretaris, drie sectordirecteuren, controller en de directeur van de brandweer. Zij zijn verantwoordelijk voor een goed samenspel tussen de sectoren en de Concernstaf.
Kwaliteitspanel	Groep deskundigen van buiten de gemeentelijke organisatie, toetste enkele jaren de kwaliteit van een aspect van de Amersfoortse dienstverlening en bracht hierover verslag uit aan de gemeenteraad.
Raadsconferentie	Informerende en oriënterende bijeenkomst van de gemeenteraad over een thema of ontwikkeling. Bedoeld om oplossingsrichtingen te verkennen zonder vooruit te lopen op politieke besluitvorming.
Stadspeiling	Jaarlijks verspreide vragenlijst, deels over wisselende onderwerpen, waarbij ongeveer tweeduizend inwoners hun mening geven.
Verbonden partij	Bedrijf of organisatie waarmee Amersfoort contractuele afspraken heeft over de uitvoering van een overheidstaak.

Zo werkt Amersfoort

Deelnemingen

Op afstand verbonden

Stad met een hart



Zo werkt Amersfoort

Waarom is de openbare begraafplaats een gemeentelijke dienst, is de openbare school een stichting en wordt het zwembad geëxploiteerd door een gemeentelijke onderneming? Overheidstaken laten zich op vele manieren organiseren, afhankelijk van politieke keuzes en mogelijkheden op de markt.

Voorzieningen voor de bevolking in stand houden is een politieke en bestuurlijke wens waaraan de gemeente Amersfoort op allerlei manieren inhoud geeft. Uitgangspunt daarbij is de regiewerkwijze onder het motto 'Doen wat nodig is'. Daarbij is 'doen' op allerlei manieren gestalte te geven: van een aanbesteding met gunning op de open markt tot een klassieke ambtelijke dienst.

Tussen die uitersten ligt de deelneming, waarbij de gemeente zich opstelt als aandeelhouder, mogelijk samen met andere overheidslichamen of met marktpartijen. Deze partners noemt Amersfoort ook wel 'verbonden partijen'. Over de vraag hoe deelnemingen het best gedijen, gaat deze brochure. Hij is onderdeel van een reeks van drie over de werkwijze van de gemeente Amersfoort, die sinds 1997 is gebaseerd op het motto 'Doen wat nodig is'. De andere brochures behandelen werken in regie als besturingsmodel en contractmanagement als intern instrument voor het vaststellen en evalueren van de gemeentelijke prestaties.

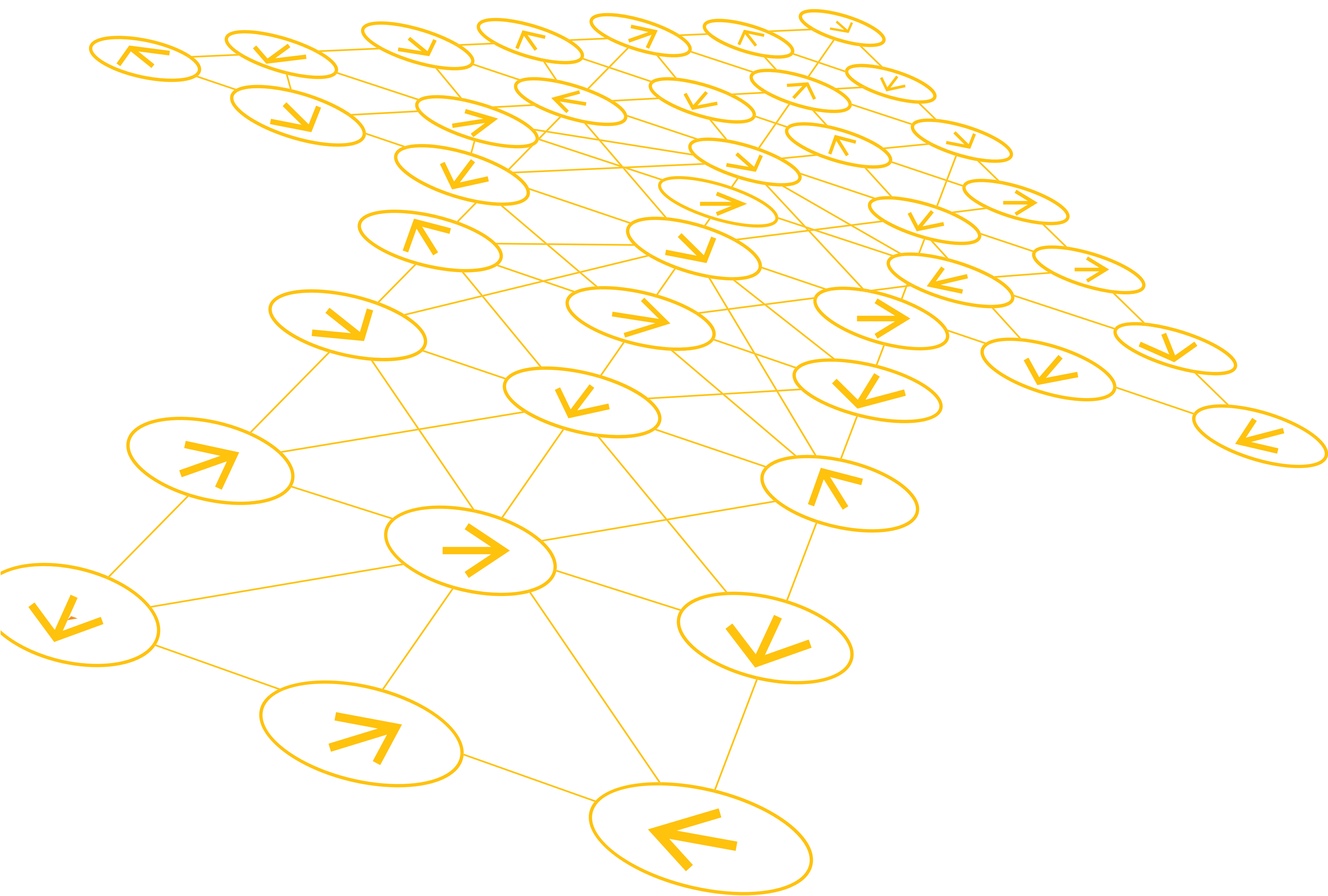


Drie bundels 'Zo werkt Amersfoort'

De drie bundels 'Zo werkt Amersfoort' beogen inzicht te geven in de achtergronden, organisatie en praktijk van het Amersfoortse regiemodel. Ze zijn bedoeld voor iedereen die meer wil weten van de door de gemeente geboekte successen en bevatten praktische tips en aanwijzingen voor toepassing in de eigen organisatie. Dat moet vooral naar eigen inzicht gebeuren en met oog voor plaatselijke omstandigheden: het Amersfoorts regiemodel is geen blauwdruk die zich leent voor klakkeloze navolging.

Woordenlijst: Amersfoorts ABC

Specifieke kenmerken en benamingen van de gemeentelijke organisatie staan nader verklaard in de woordenlijst aan het slot van elke brochure.



Inhoudsopgave

Het gevolg van het besluit om te werken in een regiemodel, betekent dat uitvoerende taken zo veel mogelijk buiten de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd. Het publieke belang staat daarbij voorop.

Doen wat nodig is: regiewerkwijze

Na een kerntakendiscussie in de periode 1996/1997 heeft de gemeente Amersfoort gekozen voor regiewerkwijze als besturingsmodel. Motto van de regiewerkwijze is: 'Doen wat nodig is'. De gemeente stelt een sturingskader vast en externe partijen voeren het beleid uit op basis van contracten. Uitvoerende taken horen zo min mogelijk thuis binnen de gemeentelijke organisatie. Voor zover ze daar toch toe behoren, werken ze zo zelfstandig mogelijk binnen vormen van contractmanagement. Andere taken van de gemeente zijn op afstand gezet: de gemeente is dan meestal aandeelhouder van het bedrijf of maakt deel uit van een samenwerkingsverband. Amersfoort bemoeit zich niet met de operationele taken van samenwerkingsverbanden en voormalige gemeentelijke diensten die zijn verzelfstandigd. Wanneer de gemeente enige of gedeeltelijke aandeelhouder is, noemen we dat een deelneming. Dit begrip is dus niet bedoeld voor contractrelaties met marktpartijen of de afspraken met gesubsidieerde instellingen.

Verzelfstandiging van gemeentelijke taken begon in de jaren tachtig om efficiencyvoordelen te behalen. Voor de producten van het gemeentelijk woningbedrijf, het gas- en waterbedrijf en het kabelbedrijf bestond na verzelfstandiging een goed ontwikkelde markt. De tweede ronde volgde in 1996. Als uitvloeisel van 'Doen wat nodig is' besloot het stadsbestuur tot verzelfstandiging, privatisering, uitbesteding en het afstoten van een groot aantal gemeentelijke taken. Na 1996 is Amersfoort doorgegaan met het verzelfstandigen van uitvoerende taken, zoals het parkeerbeheer. Het ambtelijk apparaat van Amersfoort is hierdoor het kleinst van alle gemeenten van vergelijkbare omvang.

1 – Uitgangspunten en evaluatie

Extern, tenzij

Het uitgangspunt in Amersfoort is: laat de uitvoering zoveel mogelijk over aan externe partijen en creëer waar nodig de randvoorwaarden. Met andere woorden: 'extern tenzij...' Als er geen publiek belang aan een taak vastzit, stoot de gemeente die af: dan is de markt aan zet. Wanneer het publieke belang wel aanwezig is, kan de gemeente kiezen tussen uitvoeren in eigen beheer of verzelfstandigen met behoud van invloed. De precieze organisatievorm van de uitvoering kan verschillen, maar de randvoorwaarde is eenduidig: **een optimale borging van het publieke belang**.

Het publieke belang kan worden gedefinieerd als een maatschappelijk belang waarvoor de gemeente de eindverantwoordelijkheid op zich neemt, omdat zij meent dat die zonder specifieke gemeentelijke maatregelen niet of onvoldoende worden behartigd.

Het definiëren van publieke belangen is een continu voortgaand proces, afhankelijk van politieke keuzen, maatschappelijke omstandigheden en opvattingen die in de loop van de tijd kunnen veranderen[1].

De kernvraag luidt dus: hoe zorgt de gemeente voor de optimale borging van het publiek belang? Het antwoord kan veranderen als gevolg van markteconomische, technische, juridische, of fiscale ontwikkelingen. Met enige regelmaat stellen de vraag daarom opnieuw. Dat kan leiden tot nieuwe beslissingen over de uitvoering van bepaalde taken.

1> Definitie gebaseerd op WRR-rapport 56, 'Het borgen van publieke belang', SDU 2000, ISBN 901209058x.

Ervaringen en evaluatie

Het deelnemingenbeleid is geëvalueerd. Tijdens een raadsconferentie in maart 2008 hebben raadsleden, het college van burgemeester en wethouders en een aantal directeuren van verbonden partijen zich gebogen over dilemma's rond deelnemingen en de politieke en bestuurlijke verwachtingen. Verder is gesproken met de directeuren van een aantal belangrijke gemeentelijke verbonden partijen, met de contractbeheerders en met de gemeentecontroller. Een belangrijk doel van de evaluatie was de dilemma's scherper te beschrijven.

De Amersfoortse keuze voor de regiewerkwijze met deelnemingen staat voor de betrokkenen niet ter discussie. Wel hecht de raad veel waarde aan een adequate borging van het publieke belang in een deelneming en een regelmatige toets op dit punt.

De oorspronkelijke gedachte dat verzelfstandigde overheidsdiensten uiteindelijk volledig onafhankelijke marktpartijen moesten worden, is verlaten. Het opereren tussen markt en overheid wordt niet langer als een tussenfase beschouwd, maar als een volwaardig eindstation.

'Extern tenzij..., met het publiek belang voorop'



Uit de evaluatie kwamen de volgende belangrijkste aandachtspunten voor beslissingen over deelnemingen:

- De legitimatie voor het hebben van een bedrijf als gemeente, is dat dit bedrijf een duidelijke maatschappelijke meerwaarde heeft boven eventuele commerciële marktpartijen. Het is van belang deze maatschappelijke meerwaarde duidelijk voor het voetlicht te brengen en hier ook regelmatig op te toetsen.
- Het afgelopen decennium is de (Europese) regelgeving op het gebied van aanbesteding aangescherpt. Er worden strengere eisen gesteld aan de opdrachtverlening van de gemeente aan haar eigen bedrijven. Het is van belang de ontwikkelingen op dit gebied nauwlettend te blijven volgen en zo nodig de organisatie van de bedrijven en de opdrachtverlening aan te passen.
- Het einddoel is geen volledige privatisering, maar gebruik te maken van de mogelijkheid van verzelfstandiging om in te spelen op ondernemerschap, zodat taken met een publiek karakter kwalitatief beter worden uitgevoerd.
- Voor een optimale verantwoordings- en toezichtsrelatie met de deelnemingen is de interne afstemming van de opdrachtgeverrol van de verschillende afdelingen en waar nodig ook met de aandeelhouder wenselijk.

Op basis van de evaluatie wordt de werkwijze op een aantal punten verbeterd. Het model wordt aangescherpt, waarna Amersfoort met het deelnemingenbeleid haar weg vervolgt.

Van beleid naar uitvoering, hoe pakken we dat aan? De overheid beschikt over een heel scala aan mogelijkheden, variërend van ‘helemaal zelf doen’ tot ‘overlaten aan de vrije markt’.

2 – Het palet van verzelfstandigingen

Het speelveld in de uitvoering

De gemeente heeft vele verschillende taken, zowel naar omvang als aard. Als de uitvoering niet per se binnen de ambtelijke organisatie moet gebeuren vanwege wettelijke voorschriften, onderzoekt Amersfoort de mogelijkheid tot verzelfstandiging. Als er voor verzelfstandiging wordt gekozen, ontstaat er een relatie tussen de gemeente en een 'verbonden partij'. Daar bestaan vele vormen voor, van een dienst met eigen vrijheden tot een publiek-private samenwerking. Dit hoofdstuk zet de mogelijkheden op een rij.

Verzelfstandiging: intern of extern[2]

De uitvoering van overheidstaken kan in eigen beheer gebeuren, maar ook door uitbesteding aan derden. Amersfoort geeft er de voorkeur aan de uitvoerende taken zoveel mogelijk door derden te laten uitvoeren. Om die situatie te bereiken, heeft de gemeente een deel van de eigen diensten verzelfstandigd.

Het begrip verzelfstandiging betekent in essentie dat het politieke bestuur minder directe zeggenschap krijgt over de uitvoering van een bepaalde taak. Het verzelfstandigde onderdeel kan op bepaalde gebieden in sterkere mate dan voorheen beslissingen nemen. De literatuur maakt onderscheid tussen interne en externe verzelfstandiging:



__Interne verzelfstandiging__ houdt in dat de verzelfstandiging plaatsvindt binnen de desbetreffende overheidsorganisatie. De verzelfstandigde eenheid krijgt een grotere vrijheid van beheer, maar blijft deel uitmaken van de moederorganisatie.



Bij __externe verzelfstandiging__ draagt de gemeente een taak over aan een juridisch verzelfstandigde eenheid buiten de oorspronkelijke moederorganisatie.
De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taak komt te liggen bij de leiding van de verzelfstandigde eenheid.

Voor interne of externe verzelfstandiging bestaan verschillende rechtsvormen. In het schema loopt de mate van zelfstandigheid steeds verder op. Wanneer de externe organisatie meer ruimte krijgt voor eigen beslissingen, heeft dat ook gevolgen voor de aansprakelijkheid bij risico's en voor de zeggenschap over de strategie en activiteiten van de uitvoerder. De gemeente moet zich realiseren dat grotere zeggenschap over de uitvoerder ook meer risico's en verantwoordelijkheden voor de lokale overheid met zich mee brengt.

Bij interne verzelfstandiging blijft de gemeente juridisch aansprakelijk voor eventuele schulden van de uitvoerder.
Bij externe verzelfstandiging is deze aansprakelijkheid beperkt of zelfs helemaal niet aanwezig.

2> Voor de definiëring en de typologie van verzelfstandigingvormen is gebruik gemaakt van de dissertatie van H.J. ter Borgt uit 1998.

Vormen van verzelfstandiging en uitbesteding

INTERN

Zelfbeheer

Bij zelfbeheer mag een organisatie-onderdeel tot op zekere hoogte zelfstandig beschikken over ter beschikking gestelde productiemiddelen. Alle afdelingen binnen de sectoren van de gemeente Amersfoort werken volgens dit principe.

Contractmanagement

Contractmanagement werkt met afspraken over te leveren prestaties. In Amersfoort sluiten het gemeentebestuur en de sector-directeuren managementjaarcontracten af. Dit zijn geen overeenkomsten in formeel-juridische zin. De contracten leggen onderlinge afspraken tussen gemeente-bestuur en sectordirecteur vast over de uit te voeren activiteiten voor het komende jaar en het daarbij toegekende budget.

Zelfstandige dienst

Een zelfstandige dienst is een duidelijk afgescheiden organisatorische eenheid binnen de gemeente, die wordt geleid op basis van bedrijfseconomische principes. De leidinggevenden hebben binnen nadere afspraken een bepaalde vrijheid van handelen. De zelfstandige dienst valt onder de eindverantwoordelijkheid van het overheidbestuur.

Bestuurscommissie

De gemeentewet biedt de gemeenteraad, het college of de burgemeester de mogelijkheid om taken en bevoegdheden over te dragen aan een bestuurscommissie. De bestuurscommissie staat onder toezicht van raad, college of burgemeester en moet ook aan verantwoording afleggen aan deze organen.

EXTERN

Gemeenschappelijke regeling

Een gemeenschappelijke regeling is een regionaal samenwerkingsverband van overheden, bedoeld voor de uitvoering van specifieke taken. In deze publiekrechtelijke rechtsvorm besturen de betrokken over-heden op afstand. Dit kan beperkt of uitgebreid worden opgezet, variërend van het maken van beleidsafspraken op bestuurlijk niveau tot het oprichten van een uitvoerende organisatie met eigen personeel. Wanneer de gemeenschap-pelijke regeling een eigen uitvoerings-organisatie heeft, krijgt het management in de praktijk vaak een grote handelings-vrijheid, aangezien de uitvoerende bevoegd-heden zijn gemandateerd. De moeder-organisaties blijven verantwoordelijk voor de door de gemeenschappelijke regeling verrichte activiteiten. Het algemeen en het dagelijks bestuur van een gemeenschap-pelijke regeling bestaat uit bestuurders van de betrokken gemeenten.

Stichting

Een stichting is een private rechtspersoon met als doel het realiseren van een sociaal of een ideëel doel. Deze rechtsvorm is dus geschikt als een gemeente een bepaalde activiteit wil laten uitvoeren, zonder dat hier een op enigerlei wijze een winstoog-merk aan verbonden is. De stichting heeft een bestuur. De gemeente kan als oprichter van de stichting zelf bepalen wie er in het bestuur komen. De stichting werkt voor eigen rekening en risico en staat niet onder het gezag van het overheidsbestuur.

Vennootschap (BV/NV)

Een overheid kan ervoor kiezen om bepaalde activiteiten onder te brengen in een privaatrechtelijke rechtsvorm zoals een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap. Zo'n vennoot-schap werkt volledig voor eigen risico en verantwoordelijkheid. De overheid is als aandeelhouder eigenaar van de organi-satie. De directie voert het dagelijks bestuur en de raad van commissarissen is toezichthouder. In de statuten van de onderneming kan een meer of minder verregaande zeggenschap van de aandeel-houder worden geregeld. De overheid kan dit aandeelhouderschap voor zich zelf houden (100 procent dochter) of delen met andere overheden. Beide vormen komen in Amersfoort voor.

PPS

Een publiek-private samenwerking is een organisatievorm waarbij overheid en bedrijfsleven gezamenlijk een bepaalde taak uitvoeren. Bij deze vorm wordt gemeenschappelijk risicodragend kapitaal ingebracht. De deelnemers maken over en weer afspraken over het doel van de onderneming en over de verdeling van winsten of verliezen. Zowel de zeggen-schap als het financiële risico wordt gedeeld met private partners. PPS-constructies worden vaak toegepast bij grote infrastructurele werken en gebiedsontwikkeling.

Afstoten/overlaten aan markt

De meest verregaande vorm van verzelf-standiging is het afstoten van overheids-activiteiten. Dit betekent dat de gemeente geen enkele bemoeienis meer met het bedrijf en dat de uitvoering van de activi-teiten volledig wordt overgelaten aan de markt.

Risico en aansprakelijkheid bij externe verzelfstandiging

Hoewel de gemeente formeel-juridisch niet aansprakelijk is wanneer een taak door externe verzelfstandiging buiten de eigen organisatie is geplaatst, is de praktijk weerbarstig. Strikt genomen heeft de gemeente geen enkele plicht om een uitvoerende instelling te steunen op het moment dat deze op de rand van een faillissement staat. Maar wat te doen als deze instelling voorziet in een basisbehoefte van de stad en er geen alternatieven voorhanden zijn? In zo'n geval spelen de volgende afwegingen een rol:



- Is er sprake van een sterke gemeentelijke betrokkenheid bij de uitvoerder?
- Is er sprake van een basisvoorziening voor de stad?
- Kan het voorzien in het publieke belang gemakkelijk worden opgevuld door andere partijen?
- Welke verantwoordelijkheid is er voor het voormalig personeel?

Naast deze maatschappelijke verantwoordelijkheden speelt ook het belang van de gemeente als aandeelhouder: bij een faillissement van een verzelfstandigde organisatie kan het door de gemeente ingebrachte aandelenkapitaal verloren gaan.

Binnen de wettelijke kaders kan de gemeente kiezen voor een actieve of passieve rol wanneer een verzelfstandigde organisatie in de problemen raakt. De afweging wat gepast is, moet elke gemeente van geval tot geval beslissen.

Zeggenschap van de gemeente bij externe verzelfstandiging

Na externe verzelfstandiging heeft de gemeente geen directe invloed meer op de uitvoering, terwijl het wel van belang is om het publieke belang voldoende te borgen. Er zijn verschillende kanalen om zowel de strategie als de activiteiten van de uitvoerder te beïnvloeden.

Voor verbonden partijen waarin de gemeente aandeelhouder is gelden twee specifieke instrumenten:

1 ***Via statuten of reglementen***

In statuten of reglementen kan de gemeente het doel van de onderneming of stichting expliciet vastleggen. Daarnaast kan de gemeente zichzelf als aandeelhouder uitgebreide bevoegdheden geven zoals het beslissingsrecht over het strategisch plan, de begroting of belangrijke besluiten van de vennootschap of de stichting. Deze bevoegdheid mag niet zo ver gaan dat de taak van het bestuur van de onderneming of stichting wordt uitgehold.

2 ***Via het bestuur van de uitvoerende organisatie***

De gemeente kan bepalen dat zij beslist over de benoemingen van de directie en de raad van commissarissen van de onderneming.

Daarnaast kan de gemeente dezelfde instrumenten inzetten uit contractrelaties met derden:

3 ***Als opdrachtgever***

Als opdrachtgever kan de gemeente contractueel of via een subsidierelatie bijzondere voorwaarden verbinden aan de wijze waarop de verbonden partij werkzaamheden voor de gemeente uitvoert.

4 ***Door middel van regelgeving***

In haar regelgeving kan de gemeente bepalingen opnemen waarin eisen worden gesteld aan de bedrijfsvoering van een uitvoerder. In de Amersfoortse subsidieverordening staat bijvoorbeeld een uitgebreid verantwoordingskader dat subsidieaanvragers dwingt tot bepaalde maatregelen op het gebied van bedrijfsvoering, zoals een accountantsbeoordeling van de prestaties.

5 ***Via het publiekrechtelijk toezicht op de uitvoerende organisatie***

De algemene toezichthoudende en handhavende taken van de gemeente gelden ook voor de verbonden partijen. Zo zijn bijvoorbeeld in de bouwregelgeving bepaalde eisen vastgelegd voor de constructie van gebouwen. Wanneer het verzelfstandigd onderhoudsbedrijf van de gemeente dergelijke werkzaamheden uitvoert, is dit bedrijf onderhevig aan het gemeentelijk toezicht en de handhaving op dat gebied.

Het palet van verzelfstandiging heeft vele kleuren. Waar moet de gemeente op letten bij de keuze uit de diverse mogelijkheden en welke vorm past het best bij een bepaalde situatie?



3 – Keuzes rond verzelfstandiging: de beslisboom

Wettelijk kader

Elke gemeente is bevoegd, zoals de wet het noemt, tot regeling en bestuur betreffende haar huishouding. De gemeente kan daarbij elk openbaar belang ter hand nemen. De gemeente mag dus veel, zolang activiteiten maar in het algemeen belang zijn van de lokale gemeenschap. Omgekeerd bestaat er voor de gemeente ook *verplichtingen* om bepaalde taken uit te voeren.

De gemeente is in principe vrij te bepalen *hoe* ze bepaalde taken uitvoert: zelf, via een verzelfstandigde dienst of door middel van opdrachten of subsidieverlening aan een externe partij.

Bij het oprichten van een vennootschap door de gemeente gelden op dit moment nog enkele bijzondere regels. Dat geldt zowel voor een bedrijf, een stichting als een vereniging waarbij de gemeente zitting heeft in het bestuur of aandeelhouder is en risicodragend participeert in het vermogen. De gemeente Amersfoort kent enkele vennootschappen die uitvoerende taken opgedragen hebben gekregen.

De Gemeentewet zegt over het besluit tot oprichting dat het slechts mag worden genomen 'indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het publieke belang.' De gemeente moet dus eerst beoordelen of de taak in kwestie ook via de publiekrechtelijke weg kan worden behartigd.

Indien de gemeente besluit tot oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon, moet ze toestemming vragen aan de provincie. Daar hoort een onderbouwing bij: waarom is de private rechtsvorm van de vennootschap de meest aangewezen vorm voor de behartiging van het desbetreffende openbaar belang? In de praktijk is de toetsing van de provincie marginaal en wordt doorgaans goedkeuring verleend.[3] In 2008 heeft de minister aangekondigd dat deze goedkeuringsvereiste komt te vervallen. Wanneer deze maatregel in wetgeving is omgezet, neemt de keuzevrijheid voor gemeenten om te kiezen voor verzelfstandiging verder toe.[4]

Het verzelfstandigen van taken en het oprichten van een deelneming heeft ook financiële aspecten. Op basis van de wet Financiering Decentrale Overheden, (FIDO) is het lenen, uitzetten van geldelijke middelen en verlenen van garanties aan verzelfstandigde bedrijven uitsluitend toegestaan indien daarmee het publiek belang gediend wordt. Dit geldt ook voor het verschaffen van een aandelenkapitaal. De gemeente mag een besluit tot deelneming dus niet uitsluitend motiveren met het doel van een goed rendement.

'De beslisboom als hulpmiddel bij de vele mogelijkheden voor verzelfstandiging'

De beslisboom

Welke gemeentelijke taken zich lenen voor verzelfstandiging en op welke manier dat het beste kan gebeuren, hangt af de aard van de taken, de aanwezigheid van een markt, het politieke klimaat en de besturingsfilosofie van de gemeente.

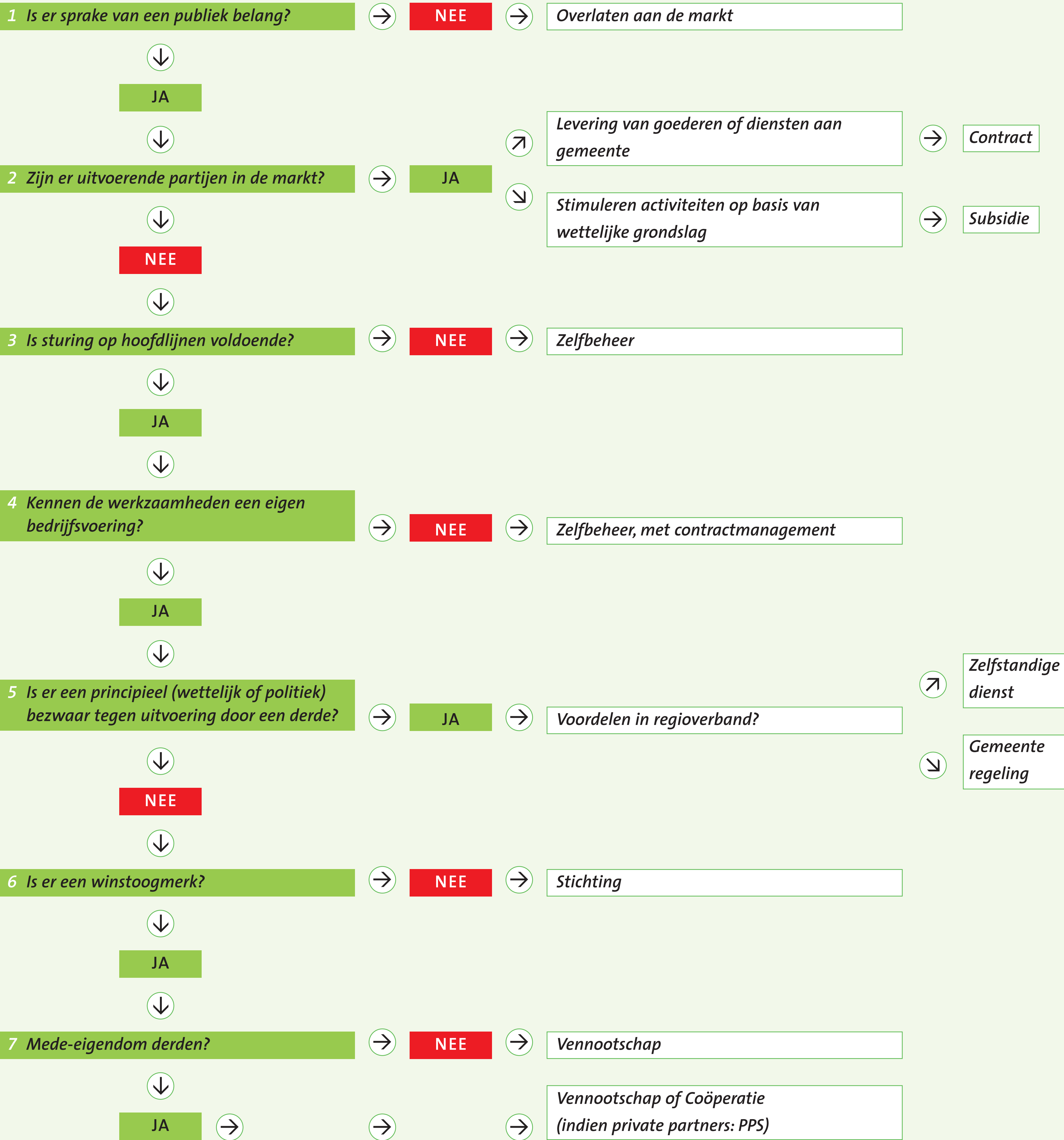
De gemeente Amersfoort heeft een hulpmiddel ontwikkeld om te bepalen welke uitvoeringsvorm het meest geschikt is: de Beslisboom Uitvoeringsmodaliteiten.[5] De beslisboom telt zeven basisvragen. Afhankelijk van de beantwoording ligt de keuze voor een bepaalde wijze van uitvoering het meest voor de hand. De beslisboom is gebaseerd op het centrale uitgangspunt van Amersfoort: Extern tenzij..., met het publieke belang voorop.

3> Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden. December 2006 (ministerie van Justitie).

4> Vanuit het Rijk zijn de afgelopen decennia ook vele taken verzelfstandigd, geprivatiseerd of zelfs helemaal afgestoten. De houding van het Rijk ten aanzien van het verzelfstandigen van de resterende overheidstaken is terughoudend. Bron: Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2008.

5> Bij het maken van deze beslisboom is gebruik gemaakt van de notities deelnemingen van de gemeenten Haarlem en Rotterdam.

Beslisboom uitbestedingsmodaliteiten



Verklaring van de vragen in de beslisboom

1 Is er sprake van een publiek belang?
Indien de taak en de uitvoering ervan namelijk geen publiek belang dienen, is het wenselijk om dit aan de markt over te laten. Of een taak een publiek belang dient, is ook een politiek oordeel. In zijn algemeenheid is sprake van een publiek belang als een taak gunstig is voor het welzijn van een groep inwoners, maar deze groep niet in staat is de taak zelf uit te (laten) voeren. Zonder overheidsingrijpen zou het belang dus niet goed tot zijn recht komen. Indien geen sprake is van een publiek belang, is er ook geen noodzaak tot ingrijpen van overheidswege.

2 Zijn er uitvoerende partijen in de markt?
Zolang er een partij is die de beoogde activiteit voor de doelgroep kan en wil leveren, zodat het publiek belang is geborgd, is er geen reden om de activiteit zelf te gaan uitvoeren. Wel kan de gemeente beslissen dat het wenselijk is om de activiteit van de desbetreffende marktpartij te stimuleren. De eenvoudigste manier is een contract met de marktpartij voor het leveren van diensten of producten aan de gemeente. Hierbij is wel van belang dat er voldoende marktpartijen aanwezig zijn om de taak uit te besteden. De gemeente moet voorkomen ze overgeleverd raakt aan een monopolist.
Een andere mogelijkheid is het verlenen van een subsidie aan de marktpartij.
Dit is aan publiekrechtelijke regelgeving gebonden. In de Amersfoortse subsidieverordening is vastgelegd dat alleen subsidie kan worden verstrekt voor activiteiten die passen binnen het beleid van de gemeente en die zijn gericht op de gemeente Amersfoort. Bij subsidieverlening worden er geen prestaties aan de gemeente geleverd, maar voert de ontvanger activiteiten uit ten behoeve van het gesubsidieerde belang. Het initiatief voor de activiteiten ligt bij de aanvrager.

3 Is sturing op hoofdlijnen voldoende?
Als er geen uitvoerende partijen in de markt zijn om het publieke belang uit te oefenen, moet de overheid deze zelf oppakken. Daarbij maakt de gemeente de keuze tussen zelf doen of laten uitvoeren door een orgaan dat op een of andere wijze op afstand van de gemeente wordt geplaatst. De eerste vraag bij de keuze tussen zelf doen of uitbesteden, is of sturing op hoofdlijnen voldoende is.
Zo nee, dan leent de activiteit zich niet voor verzelfstandiging.

4 Kennen de werkzaamheden een eigen bedrijfsvoering?
Als er geen principiële bezwaren bestaan tegen sturing op hoofdlijnen, is de vraag relevant of de activiteiten gemakkelijk kunnen worden afgescheiden van de rest van de gemeente. Is dit niet het geval, dan rest alleen de mogelijkheid van zelf (blijven) doen.

5 Is er een principieel (wettelijk of politiek) bezwaar tegen uitvoering door een derde?
Soms kan een belang wettelijk alleen door een overheid worden uitgevoerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het uitgeven van paspoorten. Ook kan het voorkomen dat het beleid regelmatig moet worden bijgesteld of nog in ontwikkeling is, wat betekent dat de gemeente continue bemoeienis heeft met de uitvoering. Verzelfstandiging is dan nog niet aan de orde. Er is nog wel de mogelijkheid om het publieke belang te waarborgen in samenwerking met andere overheden in een gemeenschappelijke regeling.
Belangrijkste succesfactoren voor zo'n samenwerkingsverband zijn een gemeenschappelijk belang en een gemeenschappelijke visie van de deelnemende gemeenten. Lukt dit niet, dan blijft de activiteit bij de gemeente, indien mogelijk in een verzelfstandigde dienst.

6 Is er een winstoogmerk?
Bij uitbesteden aan een nieuw op te richten orgaan, moet de vraag worden gesteld of de activiteiten op winst zijn gericht. Zo ja, dan is oprichting van een vennootschap de uitkomst van de beslisboom; zo niet, dan is een stichting de aangewezen rechtsvorm.

7 Mede-eigendom derden?
Indien de overheidstaak wordt uitgevoerd in samenwerking met anderen, kan een coöperatie een alternatief zijn voor een vennootschap. Juridisch-technisch biedt een coöperatie vergelijkbare mogelijkheden voor uitvoering op afstand, maar ligt er meer nadruk op het gemeenschappelijk belang van de betrokkenen en de samenhang tussen het belang van de gemeente als eigenaar en als opdrachtgever.
Samenwerkingsvormen bestaan zowel met andere gemeenten als met private partijen. In het laatste geval is sprake van een publiek-private samenwerkingsconstructie.

Tot slot: regelmatige evaluatie
De omstandigheden die de beslisboom toetst, veranderen in de loop van de tijd. Het is dus noodzakelijk om met behulp van de beslisboom regelmatig te evalueren of de gekozen uitvoeringsvorm nog steeds de optimale oplossing biedt.

Aan de hand van de beslisboom is vastgesteld dat externe verzelfstandiging van een gemeentelijke dienst de aangewezen weg is. Welke stappen moet de gemeente zetten en wat gebeurt er met het huidige personeel en materieel?

Besluitvorming

Het besluit om een gemeentelijke dienst extern te verzelfstandigen door een vennootschap op te richten valt onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W. Op basis van de Gemeentewet dient het college wel de raad in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen in te brengen voordat de oprichting een feit is. Gezien het belang van dergelijke besluiten voor de gemeente, is een eerdere betrokkenheid van de raad gewenst. Op hoofdlijnen gebeurt dat met de volgende stappen. [6]

1 *Ambtelijke oriëntatiefase*

In deze fase vindt aan de hand van de beslisboom een oriënterende analyse plaats van de activiteit. Deze fase wordt bij een positieve uitkomst afgesloten met een bestuursopdracht van het college tot nader onderzoek. De gemeenteraad wordt van deze bestuursopdracht op de hoogte gesteld.

2 *Onderzoeksfase*

Een bredere analyse van de baten en lasten, inclusief de risico's van de te verzelfstandigen activiteit. Onder de baten vallen ook mogelijke rendementsverbeteringen en onder kosten ook eenmalige kosten zoals oprichtingskosten. Bij risico's kan worden gedacht aan mogelijke consequenties van regels voor aanbesteding, staatsteun en fiscale aspecten.

Op basis van dit onderzoek en een herhaalde toets aan de beslisboom krijgen college en raad een principebesluit voorgelegd. Dit voorstel omvat:

- Het motief om tot verzelfstandiging over te aan.
- De definiëring van het publiek belang.
- De financiële en personele gevolgen op hoofdlijnen.

4 – Praktische stappen naar de nieuwe organisatie

3 Uitwerking hoofdlijnenbesluit

Bij een positief principebesluit wordt de verzelfstandiging nader uitgewerkt in een hoofdlijnenbesluit waarin de wensen en bedenkingen van de raad zijn verwerkt. Het gaat daarbij om de volgende onderdelen: statuten, de personele en financiële aspecten, het bedrijfsplan en de toekomstvisie en het kader voor de borging van de publieke belangen. Nadat het college het hoofdlijnenbesluit heeft vastgesteld, wordt de raad voor de tweede maal in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen in te brengen. Deze worden verwerkt in de definitieve besluitvorming.

4 Definitieve besluitvorming

De verzelfstandiging wordt uitgewerkt in definitieve besluiten. Het gaat hierbij om de feitelijke oprichting van de organisatie, de overdracht van personeel, van eventuele activa en passiva. De besluitvorming over de definitieve uitwerking valt onder de verantwoordelijkheid van het college. Wel zal de raad worden geïnformeerd over de definitieve uitwerking.

Provinciale goedkeuring

De Gemeentewet kent medio 2009 nog de bepaling dat voor de oprichting van een vennootschap of stichting goedkeuring moet worden verleend door het college van Gedeputeerde Staten. GS toetsen dan of het publieke belang voldoende is onderbouwd en of de gekozen vorm bijzonder is aangewezen. Met het oog hierop kan het beste bij de voorbereiding van de besluitvorming al overleg met de provincie plaatsvinden. Op het moment van schrijven was het rijk van plan dit goedkeuringsvereiste te schrappen.

Personeel

Het verzelfstandigen van taken valt onder het adviesrecht van de ondernemingsraad (OR). Bij een negatief advies kan de gemeente beargumenteerd hiervan afwijken. De OR kan het geschil vervolgens aan de Ondernemingkamer voorleggen.

In de Arbeidsvoorwaardenregeling Gemeente Amersfoort (ARGA) is een leidraad opgenomen voor organisatieveranderingen. Het uitgangspunt bij privatisering of publiekrechtelijke overheveling van taken is dat de werkgever zich tot het uiterste zal inspannen voor behoud van de werkgelegenheid van de betrokken medewerkers. Dit gebeurt aan de hand van het principe 'mens volgt werk'. Als het personeel in dienst komt van een privaatrechtelijke of een andere publiekrechtelijke werkgever waarvoor een afwijkende rechtspositieregeling of CAO geldt, maakt de werkgever een vergelijking tussen de beide arbeidsvoorwaardenpakketten. Wanneer het ambtelijke totaalpakket niet gelijkwaardig is aan het totaalpakket van de nieuwe werkgever, komen in het sociaal plan nadere afspraken over compensatie van de verschillen.

De werkgever informeert bij verzelfstandigingen en taakoverhevelingen ook het Georganiseerd Overleg met de vakbonden. Als de privatisering of taakoverheveling zodanig ingrijpende gevolgen met zich meebrengt dat hierover aanvullende afspraken moeten worden gemaakt, stelt de werkgever met de vakbonden een sociaal plan op. Dit plan regelt de overplaatsingen inclusief de ontslag- en aanstellingsprocedure en bevat rechtspositionele regelingen.

Activa

Verzelfstandiging heeft ook gevolgen voor strategische activa zoals grond, infrastructuur en onroerend goed. Het is mogelijk deze ook te verzelfstandigen of ze alleen in gebruik te geven aan de nieuwe organisatie. Bij de keuze spelen de volgende afwegingen een rol:



- Desintegratienadelen.
- Fiscale aspecten zoals overdrachtsbelasting.
- Verlies van inkomsten, bijvoorbeeld precariorechten.
- Mogelijk door de gemeente gewenste vastgoedontwikkelingen in de toekomst.

De afweging over de strategische activa moet per situatie worden gemaakt. Om ervoor te zorgen dat er duidelijkheid is over welke activa en passiva, rechten en verplichtingen worden overgedragen aan de verzelfstandigde organisatie is een feitelijke en juridische *due diligence*[7] noodzakelijk. Bij een keuze voor een vennootschap waarbij de gemeente 100 procent aandeelhouder is, kan een waardebepaling van de activa achterwege blijven. Deze waardebepaling is pas van belang bij verkoop, fusie of indien andere aandeelhouders bij de deelneming worden betrokken.

6> Deze procedure is geënt op de procedure zoals beschreven in het beleidskader deelnemingen van de gemeente Rotterdam.

7> Een boekenonderzoek, waarbij ook wordt onderzocht of er geen juridische, fiscale of andere problemen zijn.

De vennootschap is opgericht, maar hoe nu verder? Het deelnemingenbeleid legt de spelregels vast rond de vervulling van de rol van de gemeente van zowel aandeelhouder als opdrachtgever en de verhouding tussen de raad en het college.

5 – Spelregels rond de deelneming

Dubbele rol van de gemeente

De verhouding van de gemeente tot het externe uitvoerende bedrijf is tweeledig: enerzijds is de gemeente aandeelhouder en anderzijds is de gemeente opdrachtgever of subsidieverlener. De kaders voor de doelstelling en het algemeen beleid over verbonden partijen zijn een zaak van de gemeenteraad. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse voortgang van zowel de opdrachtverlening als het aandeelhouderschap van de verbonden partijen ligt in het dualistische stelsel primair bij het college.

De rollen van aandeelhouder en opdrachtgever brengen verschillende belangen met zich mee. Als aandeelhouder is de gemeente gebaat bij een goede bedrijfsvoering, de continuïteit en een positief exploitatieresultaat van het bedrijf. De gemeente heeft als opdrachtgever of subsidieverlener belang bij een gunstige prijs-kwaliteitverhouding van de af te nemen diensten en producten. Deze twee belangen kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Om een optimale borging van beide belangen te organiseren, scheidt Amersfoort de beide rollen zowel ambtelijk als bestuurlijk zo goed mogelijk.

Aandeelhouder: volmacht tot zelfstandig beslissen

De rol van de aandeelhouder wordt vervuld door de wethouder Financiën. De wethouder Financiën heeft volmacht om de gemeente te vertegenwoordigen op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De wethouder Financiën kan zelf stemmen en hoeft niet elk besluit voor te leggen aan het college van burgemeester en wethouders. De wethouder Financiën kan naar eigen inzicht wel het college raadplegen over voorliggende besluiten.

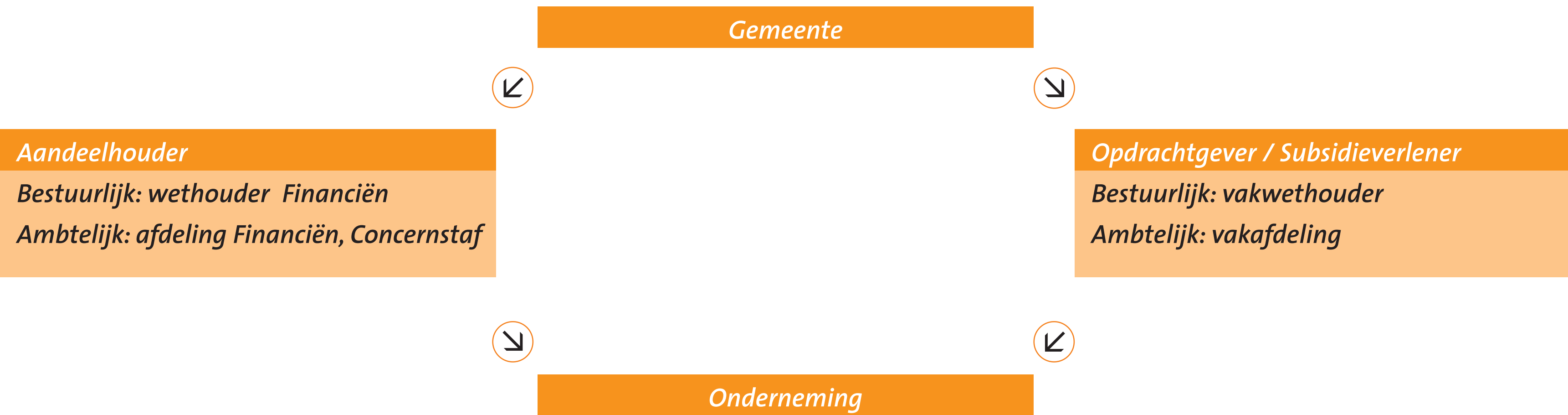
Indien de inhoudelijke portefeuille die bij de vennootschap is betrokken en de portefeuille Financiën samenvallen, neemt de plaatsvervangend wethouder Financiën de aandeelhoudersrol waar. In verband met zijn rol in het duale bestel, vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente zo min mogelijk in aandeelhouderschappen.

De aandeelhouder wordt ondersteund door de afdeling Financiën van de Concernstaf. De ambtelijke adviseur is doorgaans ook aanwezig op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Daarnaast onderhoudt de ambtelijk adviseur contacten met de controller van de desbetreffende deelneming.

Opdrachtgever/subsidieverlener: vakmatige afweging

Het sluiten van contracten met de onderneming of het verlenen van subsidie gebeurt onder de verantwoordelijkheid van de vakwethouder. De advisering rondom deze contracten of subsidies vindt plaats door de betrokken sector. Het hoofdstuk Opdrachtverlening gaat hier verder op in.

Figuur 1 – Relatie gemeente en onderneming



Aandeelhouder én afnemer: conflicterende belangen

De scheiding tussen aandeelhouderschap en contractbeheerder werkt in de praktijk goed. De spanning tussen beide rollen wordt zichtbaar wanneer de onderneming hogere kosten rekent voor zijn dienstverlening of producten dan andere partijen in de markt. Het is dan voor de gemeente als opdrachtgever onaantrekkelijk om diensten bij deze onderneming af te nemen, terwijl het vanuit het perspectief van aandeelhouder wel van belang is dat het bedrijf opdrachten blijft krijgen van de gemeente. In zo'n geval is afstemming tussen de aandeelhouder en de opdrachtgever gewenst. Hierbij hanteert Amersfoort de volgende beleidslijn:

- De onderneming rekent in principe geen hogere tarieven dan aanwezige marktpartijen.
- Eventuele prijsverhogende componenten die samenhangen met de status van overheidsbedrijf worden in kaart gebracht:
  – kosten verband houdend met de voormalig ambtelijke status van werknemers;
  – kosten samenhangend met de bijzondere sociale taakstelling van het bedrijf.
- Er wordt een bestuurlijk besluit genomen met daarin de voorwaarden waaronder de gemeente bereid is de onderneming meer dan de marktconforme prijs te betalen voor de desbetreffende diensten. Dit betekent dat hier ook in de begroting rekening mee moet worden gehouden.

Deze beleidslijn dwingt de onderneming enerzijds tot een scherpe bedrijfsvoering, maar laat anderzijds voldoende ruimte om het publieke belang te borgen.

Bestuurlijke terugkoppeling van college naar raad

Ook de terugkoppeling naar de raad gebeurt vanuit de twee verschillende rollen van het college. De vakwethouder legt als opdrachtgever verantwoording af over de bereikte resultaten ten opzichte van de door de raad vastgestelde doelstellingen. De portefeuillehouder Financiën legt als aandeelhouder aan de raad verantwoording af over het voortbestaan van de externe deelnemingen en het financieel belang van de gemeente.

Het college beschikt over verschillende instrumenten om de raad te informeren en verantwoording af te leggen over de gang van zaken:

1 *Peiling*

De peiling vraagt de mening van de raad over een bepaald onderwerp of onderzoekt hoe de raad denkt over een voorgenomen besluit van het college, bijvoorbeeld bij onderwerpen die behoren tot de bevoegdheid van het college. Peiling gebeurt in De Ronde. Bij belangrijke beslissingen zoals het oprichten van een nieuwe deelneming of fusie of splitsing van een bestaande deelneming is het college verplicht de raad in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Deze worden betrokken bij de verdere besluitvorming door het college.

2 *Raadsinformatiebrieven (RIB)*

Met een RIB wordt bepaalde informatie extra onder de aandacht gebracht van de raad. De RIB bevat louter informatie en de raad wordt niet gevraagd om een reactie, mening of instemming. In een RIB kan bijvoorbeeld verslag worden gedaan van de voortgang van een belangrijke juridische procedure waarin een deelneming is verwikkeld.

3 *Paragraaf verbonden partijen*

Deze paragraaf is een verplicht onderdeel van de begroting en de jaarrekening. In deze paragraaf geeft het college een overzicht van de deelnemingen van de gemeente en de risico's die de gemeente ermee loopt.

4 *Raadsconferenties*

Informele raadsconferenties dienen als bestuurlijk overleg over strategische en beleidszaken, zonder dat meteen officiële besluitvorming verlangd wordt. Een dergelijke conferentie is geschikt om met raadsleden door te praten over de koers die de gemeente met haar deelnemingen moet gaan varen.

5 *Commissie Begroting en Verantwoording*

De commissie Begroting en Verantwoording bespreekt zaken betreffende de gemeentefinanciën. Ook de deelnemingen komen in deze commissie aan bod. Vaak fungeert de commissie als vooroverleg voor latere besluitvorming in de raad. In deze commissie kan bijvoorbeeld worden aangekondigd dat een deelneming de mogelijkheden onderzoekt voor de toetreding van een nieuwe aandeelhouder. Indien het daadwerkelijk tot een fusie komt, is dat weer een onderwerp voor een wensen- en bedenkingenprocedure zoals genoemd onder punt 1.

Naast deze instrumenten van het college heeft de raad zelf altijd gelegenheid om vragen te stellen, zowel mondeling als schriftelijk.

Inlichtingen- en verantwoordingsplicht van B&W

De raad stelt de kaders en controleert het college op de uitvoering. In dat licht houdt de raad zich niet bezig met de dagelijkse voortgang van het aandeelhouderschap. Wel kan de raad controleren of het college zijn taak goed uitvoert. Als een verbonden partij bijvoorbeeld in moeilijkheden komt, dan heeft de raad reden het college te vragen hoe het is omgesprongen met bijvoorbeeld het toezicht zoals dat in hoofdstuk 6 van dit handboek is beschreven.

In de relatie tussen de raad en het college moet onderscheid worden gemaakt tussen de plicht van het college tot het geven van inlichten en het afleggen van verantwoording[8].

Verantwoording

Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. (Gemeentewet artikel 169, lid 1). Het afleggen van verantwoording betekent het uitleggen, motiveren en verdedigen van het gevoerde beleid[9]. Deze verantwoordingsplicht is beperkt tot die zaken waarvoor het college ook bevoegdheden heeft: zonder bevoegdheid, geen verantwoordelijkheid. Als het om deelnemingen gaat, kan de raad het college dus uitsluitend ter verantwoording roepen over zaken die door het college kunnen worden beïnvloed. Meer hierover in hoofdstuk 6.

Inlichtingenplicht

Het college geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (Gemeentewet artikel 169, lid 2). De inlichtingenplicht strekt zover als de juridische en feitelijke mogelijkheden van het college om informatie in te winnen. Dat betekent dat een wethouder informatie moet verschaffen die hij op basis van de wet of meer informeel op basis van zijn (hiërarchische) positie kan verkrijgen van de verbonden partij. De inlichtingenplicht reikt dus verder dan de verantwoordingsplicht van het college. Indien het verschaffen van inlichtingen in strijd is met het openbaar belang, behoeft de informatie niet te worden verstrekt (Gemeentewet artikel 169, lid 3). De praktijk leert dat dit begrip 'in strijd met het openbaar belang' zeer beperkt moet worden opgevat. In ieder geval moet het college steeds overwegen of de gegevens niet toch vertrouwelijk kunnen worden verstrekt[10].

Het college moet steeds zelf afwegen of beantwoording van vragen opportuun is in relatie tot de te leveren inspanning en kosten. Dit kan leiden tot een weigering. Het is uiteindelijk aan de raad om te bepalen of hij hier genoegen mee neemt.

'Het college moet steeds zelf afwegen of beantwoording van vragen opportuun is in relatie tot de te leveren inspanning en kosten'

8> Voor het onderscheid tussen verantwoordelijkheid en inlichtingenplicht is gebruik gemaakt van het artikel Inhoud, betekenis en omvang van ministeriële verantwoordelijkheid in het algemeen en in relatie tot het inlichtingenrecht van de kamers, hoofdstuk 2.

9> Kamerstukken II 1992/93, 21427, nrs. 40 en 41, pag. 8.

10> Zie pag. 17, artikel zoals genoemd in voetnoot 8.



Voorbeeld

De gemeente is aandeelhouder van een onderneming die onder meer taalcursussen geeft aan allochtone vrouwen. Bij het succesvol doorlopen van de cursus, ontvangen de cursisten een diploma. Een raadslid stelt een vraag over het niet verschaffen van dit diploma aan bepaalde cursist.
De beslissing over het toekennen van het diploma wordt genomen door de directie en is geen bevoegdheid van de gemeente als aandeelhouder. De wethouder Financiën kan dus ook niet worden gevraagd hier verantwoording over af te leggen. Wel kan van de wethouder worden gevraagd onderzoek te doen naar de feiten en de overwegingen die hebben geleid tot het besluit van de directie en de raad hierover te informeren.

De wethouder kan weigeren de vraag te beantwoorden, omdat hij de relevantie van de vraag niet in verhouding vindt staan tot de inspanningen die nodig zijn voor de beantwoording hiervan. Het is dan aan de raad te oordelen of dit acceptabel is.

Tabel 1 geeft in grote lijnen aan welke informatie over de verzelfstandigde onderneming onder de inlichtingenplicht valt en welke onder de verantwoordingsplicht van het college als aandeelhouder. De precieze invulling van deze plichten is afhankelijk van omstandigheden.

Bedrijfsvoering valt bijvoorbeeld in principe onder de inlichtingenplicht. Echter, wanneer een wethouder duidelijk invloed heeft uitgeoefend op een typische bedrijfsvoeringaangelegenheid, kan hij hiervoor toch ter verantwoording worden geroepen.

Tabel 1 – Inlichtingen- en verantwoordingsplicht

Inlichtingen	Verantwoording
Bedrijfsvoering • personeelszaken • inkoop • openingstijden	*Strategische beslissingen* • koers onderneming • fusie en splitsing • grote investeringen • tariefstelling (indien vastgelegd in statuten)
Feitelijke uitvoering werkzaamheden • sluiten opdrachtcontracten • kwaliteit uitvoering	*Jaarrekening*
Juridische procedures • aansprakelijkheid • invorderingszaken	*Benoeming bestuurders*
	Organisatie van toezicht • profiel commissarissen • benoeming commissarissen • systeem van verantwoording door directie en Raad van Commissarissen

De wethouder Financiën vertegenwoordigt de gemeente op de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Aan de orde is het jaarverslag. Waar moet de aandeelhouder op letten en wat heeft hij eigenlijk te zeggen?

Taken en bevoegdheden

Uitgangspunt in het vennootschapsrecht is dat de directie het beleid bepaalt en de Raad van Commissarissen toezicht houdt. De aandeelhouder, het college dus, bemoeit zich als kapitaalverschaffer niet direct met de dagelijkse bedrijfsvoering. Vanuit deze vennootschapsrechtelijke positie ziet de aandeelhouder toe op:



- De continuïteit van de deelneming (inclusief afstoten of uitbreiden van het aandelenpakket, liquidatie van de rechtspersoon).
- De waarde van het aandelenpakket (bijvoorbeeld de gevolgen van grote investeringen of besluiten van de rechtspersoon waar de aandeelhouder toestemming voor moet verlenen).
- Het vaststellen of goedkeuren van de financiële paragraaf van de jaarrekening.

Actief aandeelhouderschap is voor de gemeente Amersfoort het uitgangspunt. De gemeente wil betrokken zijn bij de strategie van het bedrijf en de belangrijke beslissingen rond investeringen. Het is mogelijk om op dit gebied specifieke bevoegdheden voor de aandeelhouder in de statuten van de onderneming vast te leggen. Dit mag er niet toe leiden dat de aandeelhouder op de stoel van de directie gaat zitten. In beginsel legt Amersfoort statutair de volgende aandeelhoudersbevoegdheden vast:



- Het vaststellen of wijzigen van het strategisch plan.
- Het vaststellen van de begroting en het dividendbeleid.
- Instemming met besluiten die van ingrijpende betekenis kunnen zijn of van principiële aard.
- Het instemmen met het aangaan van verplichtingen in de brede zin des woords die een nader te bepalen bedrag te boven gaan.
- Instemmen met het beginnen en voeren van gerechtelijke procedures.
- Vaststelling tarieven voor de afnemers van de diensten/producten.

Twee keer per jaar vindt er een aandeelhoudersvergadering plaats: één over de begroting en één over de jaarrekening. Soms is de aanwezigheid van de aandeelhouder ook gewenst bij overleggen die een directe invloed kunnen hebben op de lange termijn, zoals grote investeringen. De aandacht van aandeelhouder Amersfoort richt zich in deze vergaderingen zowel op financieel-technische aspecten als op inhoudelijke punten[11].

6 – Het aandeelhouderschap

Financieel technische aandachtspunten

Vanzelfsprekend wordt van iedere deelneming een goedkeurende accountantsverklaring verwacht bij de jaarrekening. Bij de beoordeling van de financiële stukken van de deelneming, bijvoorbeeld de begroting of het jaarverslag, besteedt de aandeelhouder verder aandacht aan de volgende punten:

1 *Balanspositie en resultatenrekening*

- De afwijkingen ten opzichte van de begroting worden geanalyseerd en er wordt in kaart gebracht of er voor grote afwijkingen een plausibele verklaring is.
- ***Rendement:*** het uitgangspunt is een sluitende exploitatie, eventueel met een klein positief resultaat. Het behalen van winst is geen doel op zich voor de deelnemingen.
- ***Solvabiliteit:*** De solvabiliteit is de verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemde vermogen op de balans. Met solvabiliteit wordt aangegeven in hoeverre een onderneming de financiële verplichtingen aan de verschaffers van vreemd vermogen (leningen) kan nakomen. De solvabiliteit kan worden weergegeven door de solvabiliteitsratio. In het algemeen ligt de minimumnorm van de solvabiliteitsratio tussen de 0,25 en de 0,50. Afhankelijk van het risicoprofiel van de verbonden partij kan een meer precieze norm worden vastgesteld.
- ***Dividendmogelijkheden:*** Het behalen van winst is geen doel op zich voor de deelnemingen van Amersfoort. Wanneer sprake is van winst, is het uitgangspunt dat deze ter beschikking komt aan de aandeelhouder. Voorwaarde hiervoor is dat de solvabiliteitspositie van de onderneming dit toelaat. Dit verschilt per onderneming. Per onderneming wordt een onafhankelijk advies opgesteld op basis waarvan de aandeelhouder dit solvabiliteitsniveau bepaalt. Indien de deelneming (interim) dividend uitkeert, dan is de stelregel bij de gemeente Amersfoort dat dit volledig ten gunste van de algemene middelen komt.
- ***Liquiditeit:*** De onderneming moet voldoende liquide middelen hebben om aan zijn verplichtingen op korte termijn voldoen. Anderzijds moeten er ook weer niet teveel liquide middelen zijn. Wanneer sprake is van een structurele, forse toename van liquide middelen is het met het oog op een beter rendement beter om deze te beleggen.
- ***Ontwikkeling debiteuren:*** Een actief debiteurenbeleid is van belang om te voorkomen dat er een te groot renteverlies wordt geleden als gevolg van te late betalingen.

2 *Beleggingsbeleid*

De deelnemingen mogen hun overtollig geld beleggen. Uitgangspunt is dat de deelnemingen hierbij dezelfde regels volgen als die waar de gemeente aan is gebonden. Dat betekent dat de verbonden partijen zich conformeren aan de Wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO) en zo mogelijk aan het Amersfoortse treasurystatuut. Afwijken mag alleen met instemming van de aandeelhouder.

3 *Risico's*

Elke deelneming moet een risicoparagraaf opnemen in haar begroting en jaarverslag met hierin de belangrijkste risico's die de onderneming loopt en een inschatting van de waarschijnlijkheid van de realisatie van deze risico's. Daarbij kan worden gedacht aan ontwikkelingen in de conjunctuur, regelgeving en juridische problemen.

Inhoudelijke aandachtspunten

Meer inhoudelijk kijkt de aandeelhouder naar de doelstellingen in relatie tot het publieke belang zoals statutair vastgelegd.

4 *Voortgang strategisch plan*

Eens per jaar, bij voorkeur bij het bespreken van de begroting, is ook de voortgang van het strategisch plan onderwerp van de aandeelhoudersvergadering. Voor aanpassingen van dit plan is goedkeuring van de aandeelhouder vereist.

5 *Kwaliteit*

De toetsing van de kwaliteit van de geleverde diensten en producten vindt primair plaats vanuit de opdrachtgeversrol van de gemeente. De deelneming voert zelf een actief kwaliteitsbeleid en informeert de aandeelhouder over de uitkomsten van kwaliteitsaudits of benchmarks.

6 *Tarieven*

Sommige deelnemingen brengen zelf de kosten in rekening aan burgers en andere gebruikers van hun diensten of producten. In die gevallen legt de directie de aandeelhouder een voorstel voor met tarieven voor deze diensten en producten.

7 *Good governance*

Elke deelneming legt zijn good governancebeleid vast en rapporteert hierover in een aparte paragraaf in het jaarverslag. In deze paragraaf wordt ook een kort verslag opgenomen van de werkzaamheden en de bevindingen van de Raad van Commissarissen.

11> Bij het samenstellen van de lijst van aandachtspunten is gebruik gemaakt van Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen: 'Twee voeten in één sok' van Deloitte.

Bij het verlenen van opdrachten is de overheid gebonden aan regelgeving. Dit geldt ook voor de opdrachtverlening aan het 'eigen bedrijf'. De aanbestedingsregels zijn ingewikkeld en veranderlijk. De gemeente moet daarom goed op haar tellen passen.



7 – Opdrachtverlening aan het 'eigen bedrijf'

Subsidieverlening of opdrachtverlening

Wanneer een uitvoerende dienst is verzelfstandigd, zijn er twee mogelijkheden om de uitvoering van de uitbestede activiteiten te bevorderen: publiekrechtelijk door het verlenen van subsidie of privaatrechtelijk via het sluiten van een overeenkomst.

Bij de keuze is van belang aan wie de onderneming de goederen of diensten moet leveren. Wanneer de gemeente de afnemer is, dan gaat het om een opdracht en moet een privaatrechtelijke overeenkomst worden gesloten. Levert de onderneming de goederen of diensten aan de doelgroep (inwoners), dan is in principe zowel subsidie als een opdracht mogelijk. Bij subsidiëring geldt wel als voorwaarde dat er een wettelijke grondslag moet zijn. Dat betekent dat in een wet of verordening moet staan welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen.

Amersfoort kiest voor subsidie in de gevallen waar dat mogelijk is. Het subsidieproces is eenvoudiger en minder tijdsintensief dan het aanbesteden van opdrachten. Bovendien bevat de subsidiebeschikking verplichtingen en voorwaarden waaraan een gesubsidieerde moet voldoen. Het is mogelijk het prijsvoordeel dat te behalen valt bij een aanbesteding te realiseren via een tendersubsidiëring. Ook dan kunnen verschillende aanvragers met elkaar concurreren en vindt er een selectie plaats.

Quasi-inhouse: gunning aan 'eigen' bedrijf

Indien subsidie niet mogelijk is, bestaan er drie vormen om een opdracht te verlenen aan deelnemingen:

1 – Onderhandse gunning.
2 – Gunning op basis van *preferred suppliership*.
3 – Gunning op grond van een aanbesteding.

Deelnemingen ontvangen in Amersfoort een basispakket via een onderhandse gunning. Bij aanvullende opdrachten kunnen de deelnemingen de status krijgen van preferred supplier. Wanneer zij voor een marktconforme prijs de uitvoering kunnen garanderen, genieten zij de voorkeur boven een eventuele andere partij in de markt.

De mogelijkheden voor onderhandse gunning zijn onderworpen aan de regels van het aanbestedingsrecht, dat is gebaseerd op het Europees mededingingsrecht. Het bevorderen van de vrije markt staat voorop en alles wat op een of andere concurrentievervalsend kan werken, is in beginsel niet toegestaan. Het onderhands gunnen van opdrachten aan een bedrijf is in die zin in strijd met de Europese regelgeving.

Het aanbestedingsrecht biedt echter een uitzondering voor het onderhands gunnen van opdrachten van een overheid aan een bedrijf waar de overheid zelf eigenaar van is[12]. Deze uitzondering staat bekend als de 'quasi-inhouse opdrachtverlening'. Dit betekent dat een overheid een opdracht onderhands kan gunnen aan 'zijn' deelneming. De voorwaarde is dat dit bedrijf weliswaar juridisch van de gemeente is onderscheiden, maar toch zodanig dicht bij de gemeente staat dat het daarmee kan worden vereenzelvigd. Het begrip 'quasi-inhouse opdrachtverlening' is in de jurisprudentie verder uitgewerkt en kent de volgende hoofdlijnen:

1 ***de gemeente oefent toezicht uit op de deelneming als ware het haar eigen dienst (toetsingscriterium)***

Dit betekent dat de gemeente een doorslaggevende invloed heeft op strategische beslissingen van de deelneming.

2 ***de deelneming voert het merendeel van haar werkzaamheden uit voor de gemeente die haar controleert (omzetcriterium)***

In de jurisprudentie is uitgewerkt dat de deelneming minimaal 90 procent van zijn omzet moet realiseren binnen de aandeelhoudende overheden. Voor zover de onderneming meer omzet wenst te realiseren voor anderen, dan dienen deze derdenactviteiten boekhoudkundig geheel gescheiden te worden van de publieke werkzaamheden.

12> Er zijn nog twee andere uitzonderingen op aanbestedingsverplichting van de overheid: het alleenrecht en de opdrachtverlening van zogeheten IIB-diensten. Deze worden hier verder niet uitgewerkt omdat ze niet specifiek gelden ten aanzien van deelnemingen, maar voor alle bedrijven.

Om de mogelijkheid tot onderhandse opdrachtverlening te behouden, moet de gemeente als aandeelhouder voldoende zeggenschap hebben. De verbonden partij is dan beperkt in het ontplooien van activiteiten voor andere dan de aandeelhoudende gemeente(n).

Het uitgangspunt in Amersfoort is dat alle deelnemingen aan beide criteria voor quasi-inhouse opdrachtverlening moeten voldoen. De zeggenschap staat zoals in hoofdstuk 6 beschreven vastgelegd in de statuten en de eventuele aandeelhoudersovereenkomsten van de deelnemingen. Het omzetcriterium is een continu aandachtspunt voor de gemeente als aandeelhouder en als opdrachtgever.

Marktconforme prijzen verplicht

Het Europese mededingingsrecht verbiedt staatssteun. Eenvoudig gezegd, mag de overheid op geen enkele wijze aan een onderneming steun verlenen wanneer die concurrentievervalsend kan werken. Dit verbod geldt ook voor steun aan de deelnemingen.

De gemeente moet daarom altijd een marktconforme prijs betalen voor de diensten en producten, ook bij onderhandse gunning van een opdracht of bij het verlenen van subsidie aan een 'eigen' bedrijf. Immers, als de gemeente aan een deelneming een duidelijk hogere vergoeding betaalt voor diensten of producten dan dat zij op de vrije markt zou kunnen bedingen, dan maakt de gemeente zich schuldig aan verboden staatsteun. Wanneer andere marktpartijen een deel van de activiteiten zouden kunnen uitvoeren, speelt dat een rol bij de bepaling



wat een reële prijs is. Het mededingingsrecht is volop in beweging. Het is dan ook van het grootste belang de ontwikkelingen scherp te blijven volgen en zo nodig de organisatie van de deelnemingen of de wijze van opdrachtverlening aan te passen.

Concurrerende kwaliteit vereist

Van de deelneming wordt vanzelfsprekend kwaliteit verwacht. Voor zover er een markt aanwezig is, dient de deelneming minimaal dezelfde kwaliteit te leveren als de gemeente bij een concurrent zou kunnen inkopen.

De gemeente moet als opdrachtgever goed weten wat ze wil en wat er verwacht mag worden van de uitvoerende partij. Amersfoort verwerft inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding op de markt door een (klein) deel van de uitvoering uit te besteden aan een andere partij dan de deelneming. Deze werkwijze houdt beide partijen scherp en is van belang met het oog op het voorkomen van verboden staatsteun.

Een andere mogelijkheid om de kwaliteit te toetsen, is het laten uitvoeren van een benchmark. Bij het bepalen van de prijs zijn duidelijke afspraken nodig over de precieze prestaties en de kosten. Essentieel is het inzicht in eventuele meerkosten die voortvloeien uit de status van het bedrijf als overheidsdeelneming. Denk daarbij aan extra uitgaven die samenhangen met de bijzondere sociale doelstelling van het bedrijf, de ambtelijke status van het personeel en overgangsmaatregelen na verzelfstandiging zoals beschreven in hoofdstuk 4. Voor zover verschillende gemeentelijke afdelingen samenwerken met dezelfde deelneming, is het van belang de kosten en de voorwaarden van de overeenkomst onderling af te stemmen.

Er zijn deelnemingen waar naast de uitvoerende capaciteiten ook expertise is opgebouwd om de gemeente te adviseren. Er is geen principieel bezwaar tegen het inkopen van deze dienstverlening. Wel dienen gemeente en deelneming erop te letten dat tussen de adviseurs en de uitvoerders van concrete projecten voldoende afstand blijft bestaan. Dit kan betekenen dat een deelneming die als adviseur bij een project wordt betrokken, niet meer in aanmerking komt voor de uitvoering ervan.

‘De deelneming dient minimaal dezelfde kwaliteit te leveren als de gemeente bij een concurrent zou kunnen inkopen’

Van de overheid wordt verwacht dat deze het goede voorbeeld geeft als het gaat om de effectiviteit, legitimiteit, rechtmatigheid en integriteit van bestuur. Ook voor de verzelfstandigde overheidsonderneming geldt: adel verplicht.

Good governance

Aan het eind van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw stonden de begrippen efficiency en effectiviteit centraal in het denken over management en organisatie, zowel in het bedrijfsleven als in de non-profitsector.
De afgelopen jaren heeft een breder begrip terrein gewonnen: *good governance*.
Een definitie van dit begrip luidt als volgt: Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, evenals het daarover op open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden[13].

Illustratief is de vaststelling van de Coporate Governance Code, ook bekend als de Code Tabaksblat, voor het bedrijfsleven. Deze code bevat zowel principes als concrete bepalingen die bestuurders en commissarissen en aandeelhouders in acht zouden moeten nemen bij hun onderlinge verkeer. Ook in de non-profitsector is good governance inmiddels gemeengoed. Overheidshandelen was al gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur[14]. De principes van good governance zijn een vertaling van deze beginselen in de bedrijfsvoering van de overheid en haar deelnemingen.

De Amersfoortse Bedrijfsvoerings Code Deelnemingen (ABCD)

De governance code Tabaksblat is ontwikkeld voor beursgenoteerde ondernemingen en laat zich niet één op één toepassen op overheidsbedrijven. Op het moment van schrijven is een nationale code voor goed openbaar bestuur openbaar gemaakt. De vaststelling wordt eind 2009 verwacht[15]. Sommige organisaties in de non-profit-sector hebben zelf een code ontwikkeld.

Het uitgangspunt in Amersfoort is dat de deelnemingen zelf een corporate governancebeleid vaststellen en daarbij zo veel mogelijk aansluiten bij door de branche ontwikkelde codes of bij de recent vastgestelde code voor goed bestuur in de publieke dienstverlening. De gemeente stelt wel minimumeisen aan de code van de bedrijven. We noemen deze set eisen de Amersfoortse Bedrijfsvoerings Code Deelnemingen (het ABCD). Deze kent zes afdelingen:



1 – Horizontale verantwoording
2 – Het toezicht
3 – De integriteit
4 – De beloningsstructuur
5 – Maatschappelijk verantwoord ondernemen
6 – De verantwoording

Hieronder werken we ze uit.

(1) Horizontale verantwoording

Een deelneming legt over haar activiteiten allereerst verantwoording af aan de aandeelhouder, de gemeente. Wanneer een deelneming in de beleving van burgers of bedrijven een zelfstandige organisatie is, ontstaat ook de noodzaak om naar deze groepen verantwoording af te leggen.
De behoefte hieraan groeit naarmate de deelneming verder op afstand staat van de gemeente. Amersfoort gebruikt hiervoor de term horizontale verantwoording, in aanvulling op de verticale verantwoording naar de aandeelhouder. Het principe van horizontale verantwoording houdt in dat de deelneming het beleid afstemt en bijstuurt met brede groepen belanghebbenden.
Elke deelneming legt vast hoe het publieke belang wordt geborgd met daarbij aandacht voor de volgende punten:

8 – Het ABCD van good governance

- Hoe dragen de organisatiedoelen bij aan het publieke doel?
- Hoe wordt de relatie met belanghebbenden vormgegeven?
- Hoe worden publieke en private activiteiten gescheiden?

De deelneming rapporteert over deze punten in haar jaarverslag.

② *Toezicht*

Elke deelneming moet een onafhankelijk samen gestelde Raad van Commissarissen hebben. Het is daarom niet mogelijk lokale bestuurders of ambtenaren tot commissaris te benoemen. Elke onderneming stelt een eigen profiel voor zijn commissarissen vast. Dit bevat in elk geval de volgende kwalificaties:

- Onafhankelijkheid: geen tegenstrijdige belangen;
- Uitgebreide kennis en ervaring op minimaal één van volgende de gebieden:
  - financiën
  - management
  - juridica
  - human resources
- Affiniteit met de doelgroep/branche.
- Kennis van het publieke domein.

Wettelijk is vastgelegd dat elke commissaris het vennootschappelijk belang voorop dient te stellen. De maatschappelijke doelstelling zoals vastgelegd in de statuten van de deelneming maakt daarvan integraal deel uit (zie ook punt 1). De commissarissen moeten hier specifiek op toezien.

③ *Integriteit*

Elke deelneming moet een integriteitsbeleid hebben en de medewerkers daarover actief informeren. Bij hun aanstelling ontvangen ze een (samenvattend) exemplaar. Voor zover er geen eigen beleid bestaat, sluit de deelneming aan bij de regels van de gemeente Amersfoort.

Eigen beleid regelt in elk geval de volgende punten:

- Meldingsplicht van potentieel tegenstrijdige belangen bij uitvoering van werkzaamheden.
- Meldingsplicht voor medewerkers van potentieel tegenstrijdige nevenfuncties.
- Sluitend systeem voor tekenbevoegdheid om belangenverstrengeling te voorkomen.
- Klokkenluidersregeling voor medewerkers.
- Klachtenregeling voor klanten.

④ *Beloningsstructuur*

De aandeelhouder stelt het beloningsbeleid voor de bestuurders van de deelnemingen vast. De commissarissen bepalen binnen dit kader het salaris van de bestuurders. De Balkenende-norm vormt de absolute bovengrens van de beloning. Verder spelen de volgende factoren mee:

- Indien aanwezig: de norm voor beloningen in desbetreffende branche (normatief).
- Beloningen bestuurders van vergelijkbare bedrijven (vergelijkend).
- Gewenste profiel in relatie tot de gangbare beloningen op de markt voor een bestuurder met een dergelijk profiel (objectief-zakelijk).

De beloning van de commissarissen wordt eveneens bepaald aan de hand van deze factoren.

⑤ *Maatschappelijk verantwoord ondernemen*

Maatschappelijk verantwoord ondernemerschap (MVO) is bij uitstek een aspect waarop de overheidsonderneming zich kan en moet onderscheiden van commerciële marktpartijen. Van elke deelneming wordt verwacht dat zij actief invulling geeft aan MVO door in de uitvoering en de bedrijfsvoering beginselen van milieuvriendelijkheid, eerlijke handel en sociaal beleid zo veel mogelijk in acht te nemen. Er zijn vier punten die de deelneming moet stimuleren:

- De duurzaamheid van middelen die worden ingezet in de uitvoering.
- De duurzaamheid in bedrijfsvoering zelf, bijvoorbeeld bij inkoop.
- De diversiteit van de personeelssamenstelling.
- De medezeggenschap van het personeel.

⑥ *Verantwoording*

De vennootschap legt verantwoording af in het jaarverslag. De bevoegdheid tot het vaststellen van het jaarverslag en het verlenen van decharge aan bestuur en Raad van Commissarissen berust bij de aandeelhouder. Het jaarverslag voldoet vanzelfsprekend aan de wettelijke vereisten en geeft aanvullend inzicht in:

- De realisatie van de beoogde doelen en de wijze waarop daarmee het publieke belang is ingevuld.
- De invulling van het good governance-beleid op de punten integriteit en MVO.

Het good governance-beleid is niet vrijblijvend. De aandeelhouder beoordeelt de deelnemingen op de toepassing. Indien het bedrijf afwijkt van de eigen good governance code, dient expliciet te worden gerapporteerd welke regels niet zijn gehanteerd en om welke reden.

13> Website www.covoa.nl.

14> Dit zijn bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel, het verbod op misbruik van bevoegdheden en de plicht tot een goede motivering van beslissingen.

15> In Nederland wordt gewerkt aan de code 'Goed openbaar bestuur'. Deze zal na verwachting eind 2009 worden afgerond. De regels in het huidige concept zijn erg algemeen geformuleerd. In Groot-Brittannië is inmiddels de Good Govenance Stand for Public Services ontwikkeld, de zgn. Langland code.

Alle aspecten van het deelnemingenbeleid zijn nu besproken: van het besluit tot verzelfstandiging, de rolverdeling tussen aandeelhouder en opdrachtgever, de governance en de juridische en financiële randvoorwaarden. Tot slot een blik op de toekomst.

9 – Toekomst

Verzelfstandiging als eindstation

Sinds het verschijnen van het vorige boekje over regiewerkwijze en deelnemingen in 2000 is er veel veranderd. Amersfoort is verder gegaan met het verzelfstandigen van diensten en de verzelfstandigde diensten hebben zich ontwikkeld tot volwaardige partners van de gemeente. Ondertussen is de regelgeving rondom aanbesteding en staatsteun toegenomen en heeft het denken over good governance een hoge vlucht genomen.

Bij de start in 1997 was nog de verwachting dat verzelfstandiging een stap was in de richting van een volledige privatisering. Verzelfstandiging werd toen gezien als een soort overgangsfase. Inmiddels is dit beeld genuanceerd. De gemeente beoordeelt nu aan de hand van de beslisboom hoeveel grip ze moet houden op het borgen van het publieke belang. Het doel blijft wel dat de taken kwalitatief beter worden uitgevoerd.

Een verzelfstandigde onderneming staat weliswaar op afstand van de gemeente, maar via de aandeelhoudersrelatie valt op strategisch niveau nog veel invloed uit te oefenen. Zo nodig kan de gemeente de touwtjes strakker aanhalen. Dit is niet mogelijk na het eenrichtingsverkeer van volledige privatisering. Het opereren tussen markt en overheid is daarom geen tussenfase meer, maar kan ook een volwaardig eindstation zijn.

Om deze redenen heeft Amersfoort de afgelopen jaren geen stappen ondernomen om verzelfstandigde ondernemingen verder te privatiseren. Het blijft wel mogelijk om dit alsnog te doen wanneer het desbetreffende publieke belang alsnog aan de vrije markt kan worden toevertrouwd.

Volwassen en op koers

Het enthousiasme ten tijde van de grote verzelfstandigingsoperatie, dat noodzakelijk was om deze operatie succesvol te voltooien, is uitgegroeid tot een volwassen benadering van het deelnemingenbeleid. Met dit boekje heeft de gemeente Amersfoort voor de komende periode haar aanpak op dit gebied bepaald.

De bakens zijn niet drastisch verzet, maar hier en daar is wel sprake van een koerswijziging. Waar voorheen de uitbreidingsambities van de deelnemingen werden gestimuleerd, is nu de lijn nu terughoudender. Minder afhankelijkheid van de gemeente Amersfoort is mooi, maar dit betekent ook minder invloed op de strategische koers van de onderneming en minder mogelijkheden om onderhands opdrachten te gunnen.

Een tweede belangrijk aandachtspunt voor de komende periode is de bevordering van de good governance van de deelnemingen.

Het boek is hiermee niet gesloten. De bedrijven ontwikkelen zich, de markt kent zijn eigen dynamiek, de wet- en regelgeving verandert en ook het denken over de rol van de overheid en organisatie en management staat niet stil. De regelmatige evaluatie die staat aangegeven in de beslisboom, is om al deze redenen noodzakelijk.

Met die wijsheid in pacht, blijft Amersfoort deelnemen.



Zelfstandige parkeerdirecteur blijft ook een beetje ambtenaar

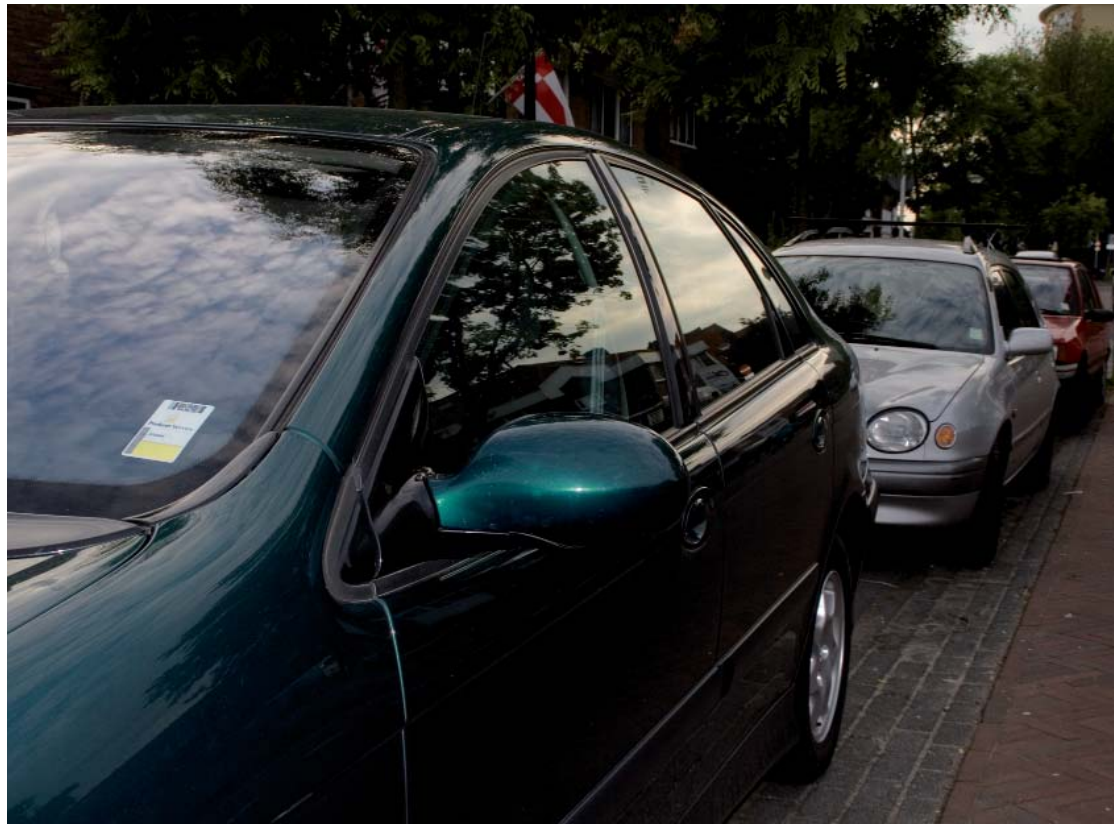
"De gemeentelijke parkeertaken verzelfstandigen, dat lukt alleen als je heel goed weet wat je wilt." Dat zegt John van Dijk, directeur van ParkeerService in Amersfoort. En hij weet heel goed wat hij wil. Samen met 25 personeelsleden is hij verantwoordelijk voor alle uitvoerende parkeertaken op straat: handhaving, vergunningen, parkeermeters, gehandicapten-parkeren, tot en met het wegslepen aan toe. Alleen de parkeerwachten vallen onder de verantwoordelijkheid van de politie.

Naast straatparkeren zijn ook het beheer en de exploitatie van een drietal parkeergarages bij ParkeerService ondergebracht. "Wij zorgen ervoor dat de garages open, schoon, heel en veilig zijn. En dat doen we goed. De garages staan veel minder leeg dan vroeger."

< John van Dijk, directeur ParkeerService

Hoezo verzelfstandigen?

Waarom zouden gemeenten hun parkeerdiensten verzelfstandigen? Volgens John van Dijk is het antwoord simpel. "Parkeren is een vakgebied. Voor een goede uitvoering heb je vakspecialisten nodig, maar het hebben van 'focus' is minstens zo belangrijk. In Amersfoort waren, net als in veel andere gemeenten, verschillende taken versnipperd in de organisatie ondergebracht. De afdelingen belastingen, verkeer, juridische zaken én beheer, allemaal deden ze wel iets met parkeren. Maar niemand voelt zich dan integraal verantwoordelijk, laat staan dat er een duidelijke koers kan worden gevaren. En dan heb ik het nog niet eens over marktgericht werken of snel en adequaat keuzes maken en uitvoeren."



Ontzorgen

ParkeerService is een vooruitgeschoven post van de gemeente. Zo zien de inwoners dat ook. Dat betekent dat het bestuur een stevige vinger in de pap van de bedrijfsvoering heeft. De gemeente Amersfoort is nu nog voor 100 procent aandeelhouder in ParkeerService. Verantwoording over de bedrijfsvoering wordt afgelegd aan voorlopig nog de enige aandeelhouder, de wethouder van financiën. "Ik sluit niet uit dat in de toekomst nog meer gemeenten hun parkeertaken bij ons onderbrengen. Omdat dat efficiënter en goedkoper is." Met de gemeente Amersfoort zijn harde afspraken gemaakt over de kwaliteit van de dienstverlening, maar ook over tarieven en openingstijden. "Als de gemeente wil dat het autoverkeer wordt teruggedrongen en er minder op straat wordt geparkeerd, moeten de tarieven voor de garages natuurlijk niet hoger liggen dan bij de meters. Het mag duidelijk zijn dat publieke en private belangen nog wel eens botsen. Ik zie het als mijn taak om daarin een afweging te maken en zo de ambtelijke organisatie te 'ontzorgen'."

Investeren in relaties

Het advies van John van Dijk voor wie overweegt hetzelfde te gaan doen: "investeer in je politieke en bestuurlijke relaties. Weet waar bestuurders en ambtenaren mee bezig zijn en informeer hen ook over waar jij mee bezig bent. Op die manier kom je niet voor verrassingen te staan als het aankomt op politieke besluitvorming."

"De gemeentelijke parkeertaken verzelfstandigen, dat lukt alleen als je heel goed weet wat je wilt"

Toch een beetje ambtenaar

"Ik voel me voor 80 procent ondernemer en toch ook voor 20 procent ambtenaar. Als directeur van een zelfstandig bedrijf kan ik mijn eigen koers varen. Ik kan mijn diensten zakelijk aanbieden aan andere gemeenten, ik kan inkomsten genereren uit bijvoorbeeld de opbrengsten van de garages, maar ik heb ervoor gekozen leiding te geven aan een overheidsbedrijf. Dat betekent dat ik toch ook als een ambtenaar moet kunnen blijven denken. Als je dat niet wilt of niet kunt, dan moet je er niet aan beginnen."

Bijlage 1 – Uitgangspunten deelnemingen gemeente Amersfoort 2009

1 Het motto van het Amersfoortse deelnemingenbeleid is: extern tenzij, met het publieke belang voorop!

2 De keuze voor het al dan niet verzelfstandigen, wordt gemaakt aan de hand van een beslisboom. Kernvragen daarbij zijn:
- Is er sprake van een publiek belang?
- Hoe kan dit het meest efficiënt worden geborgd?

3 Het extern verzelfstandigen van een gemeentelijke dienst in een op te richten vennootschap valt onder de verantwoordelijkheid van het college van B&W. De raad wordt in een vroegtijdig stadium geïnformeerd en krijgt later formeel de gelegenheid wensen en bedenkingen in te brengen.

4 Bij verzelfstandiging spant de gemeente zich in voor behoud van de werkgelegenheid van de betrokken medewerkers aan de hand van het principe 'mens volgt werk'.

5 De verhouding van de gemeente tot het verzelfstandigde bedrijf is tweeledig: enerzijds is de gemeente aandeelhouder en anderzijds is de gemeente opdrachtgever of subsidieverlener van de onderneming. Om een optimale borging van beide belangen te organiseren, worden beide rollen zowel ambtelijk als bestuurlijk zo goed mogelijk gescheiden. De wethouder Financiën vervult de rol van aandeelhouder. De vakwethouder vervult de rol van opdrachtgever c.q. subsidieverlener.

6 De terugkoppeling van het college naar de raad gebeurt ook vanuit de twee verschillende rollen. De vakwethouder legt als opdrachtgever verantwoording af over de bereikte resultaten ten opzichte van de door de raad vastgestelde doelstellingen. De portefeuillehouder Financiën legt als aandeelhouder aan de raad verantwoording over het voortbestaan van de deelneming en het financieel belang dat de gemeente daar in heeft.

7 Vanuit zijn vennootschapsrechtelijke positie ziet de aandeelhouder toe op:
- De continuïteit van de deelneming (inclusief afstoten of uitbreiden van het aandelenpakket, liquidatie van de rechtspersoon).
- De waarde van het aandelenpakket.
- Het vaststellen of goedkeuren van de financiële paragraaf van de jaarrekening.

8 Aanvullend op de wettelijke bevoegdheden, worden voor de Amerfoortste deelnemingen de volgende aandeelhoudersbevoegdheden vastgelegd:
- Het vaststellen of wijzigen van het strategisch plan.
- Het vaststellen van de begroting en het dividendbeleid.
- Instemming met besluiten die van ingrijpende betekenis kunnen zijn of van principiële aard.
- Het instemmen met het aangaan van verplichtingen in de brede zin des woords die een nader te bepalen bedrag te boven gaan.
- Instemmen met het beginnen en voeren van gerechtelijke procedures.
- Vaststelling tarieven voor de afnemers van de diensten/producten van de deelneming.

9 Uitgangspunt voor alle deelnemingen is een sluitende exploitatie, eventueel met een kleine plus: winst is geen doel op zich.

10 Alle deelnemingen laten een onafhankelijk advies opstellen over het gewenste solvabiliteitsniveau en de grens waarboven een dividenduitkering mogelijk is. Dividenden komen te goede aan de algemene middelen van de gemeente Amersfoort.

11 Alle deelnemingen ontwikkelen een beleid voor risicomanagement.

12 De deelnemingen conformeren zich voor wat betreft hun beleggingsbeleid aan de regels die gelden voor de lokale overheid. Besluiten om hiervan af te wijken, worden gemotiveerd aan de aandeelhouder voorgelegd.

13 Bij de keuze tussen subsidie of opdrachtverlening aan de deelneming wordt in de gevallen waar dat wettelijk mogelijk is, gekozen voor subsidie.

14 De gemeente gunt onderhands een basispakket aan de deelnemingen. Aanvullend kan nog worden afgesproken dat de deelnemingen bij extra opdrachten de status van *preferred supplier* hebben.

15 Om onderhandse gunning van opdrachten mogelijk te maken, voldoen de deelnemingen aan de Europese criteria voor *quasi-inhouse opdrachtverlening*.

16 De onderneming rekent in principe tarieven die niet hoger zijn dan die van eventuele marktpartijen. Prijsverhogende componenten die samenhangen met de status van overheidsbedrijf worden inzichtelijk gemaakt. De gemeente neemt dan een bestuurlijk besluit over de voorwaarden waaronder de gemeente bereid is de onderneming meer dan de marktconforme prijs te betalen voor de desbetreffende diensten.

17 Er is geen principieel bezwaar tegen het inkopen van advies bij de deelnemingen. De gemeente waakt bij concrete projecten voor de vermenging van de rol van adviseur met die van uitvoerder.

18 Alle deelnemingen stellen zelf een corporate governance beleid vast en sluiten daarbij zo veel mogelijk aan bij de branchecodes, indien aanwezig, of bij de algemene code voor goed bestuur in de publieke dienstverlening. De *Amersfoortse Bedrijfsvoerings Code Deelnemingen (het ABCD)* geldt als basis. Hierin zijn eisen opgenomen op het gebied van:
- De publieke doelstelling.
- Het toezicht.
- De integriteit.
- De beloningsstructuur.
- Het maatschappelijk verantwoord ondernemen.
- De verantwoording.

Bijlage 2 – Uitvoeringsmodaliteiten, zeggenschap en aansprakelijkheid

Uitvoeringsmodaliteit	Zeggenschap bestuur op uitvoerder	Formele aansprakelijkheid gemeente voor de uitvoerder	Voorbeeld Amersfoort
Zelfbeheer	• Directe zeggenschap	> Volledige aansprakelijkheid	• Afdelingen binnen sectoren
Contractmanagement	• Directe zeggenschap	> Volledige aansprakelijkheid	• Sectoren
Bestuurscommissie	• Via mandaatverlening	> Volledige aansprakelijkheid	• Commissie openbaar primair onderwijs
Zelfstandige dienst	• Via mandaatverlening	> Volledige aansprakelijkheid	• Begraafplaatsen
Gemeenschap regeling	• Via regeling • Via mandaatverlening • Via AB en DB	> Volledige aansprakelijkheid	• Gewest Eemland
Stichting	• Via statuten • Benoeming bestuur • Via contract of subsidie	> Geen	• Stichting Amersfoort 750
Vennootschap	• Via statuten • Via aandeelhouderschap – Benoeming directie – Benoeming RvC – Vaststellen jaarrekening • Via contract of subsidie	> Minimaal bedrag van volstorting aandelen. Verder geen aansprakelijkheid voor schulden van de onderneming, tenzij aandeelhouder 'op de stoel van de directie is gaan zitten'	• ParkeerService • Sport, Recreatie en Onderwijsvoorzieningen (SRO)
PPS	• Via statuten • Via aandeelhouderschap • Via contract	> Minimaal bedrag van volstorting aandelen. Verder geen aansprakelijkheid voor schulden van de onderneming, tenzij aandeelhouder 'op de stoel van de directie is gaan zitten'	• OBV Vathorst
Subsidieverlening	• Via subsidiebeschikking	> Geen	• Stichting Welzijn Amersfoort (SWA)
Afstoten en uitbesteden	• Via contract	> Geen	• Camping Midland

Woordenlijst – Amersfoorts ABC

Afdeling Middelen	Bundeling van ambtelijke experts per sector op de terreinen financiën, juridische zaken, ICT, administratieve organisatie, inkoop en risicomanagement. Staat onder leiding van de sectorcontroller.
Centraal Stadsgebied	Verzameling herontwikkelingslocaties in en rond het centrum van Amersfoort, waarbij gemeente via diverse contractvormen samenwerkt met projectontwikkelaars.
Concernstaf	De staforganisatie van de gemeente houdt zich bezig met beleidsadvisering, projectleiding en coördinatie van gemeentebrede onderwerpen, met name op het gebied van de openbare orde en veiligheid, financiën, personeel en organisatie, ICT en communicatie. De Concernstaf ondersteunt ook het gemeentebestuur.
Contractmanagement	Interne afspraken in de vorm van een contract tussen bestuur en ambtelijke leiding; niet juridische bindend, wel moreel en van invloed op de beoordeling van de ambtenaar.
Deelnemingen	Bedrijven of stichtingen die de gemeente opricht of waarvan ze aandeelhouder is.
De Ronde	Onderdeel van de vergadercyclus van de Amersfoortse gemeenteraad. Deze kent geen raadscommissies. De raad komt elke week bijeen, waarbij de avond is verdeeld in drie sessies: • ***Het Plein:*** Burgers, instellingen en de ambtelijke organisatie hebben de gelegenheid om iets tentoon te stellen of om informatie te geven over een onderwerp, bijvoorbeeld via panelen of kraampjes. • ***De Ronde:*** Diverse onderwerpen worden tegelijkertijd geagendeerd; de raadsleden verdelen zich over verschillende vergaderruimtes. De onderwerpen kunnen op diverse manieren behandeld worden: als voorbereiding op de besluitvorming, meningspeiling (door college of raadsleden onderling) of als informatieve bijeenkomst (bijvoorbeeld een toelichting van de wethouder of hoorzitting). • ***Het Besluit:*** Alle raadsleden gezamenlijk bijeen voor debat en besluitvorming.
Directie	Informele verzamelnaam voor de drie sectordirecteuren, gemeentesecretaris en controller.
Gemeenschappelijk Managementteam (GMT)	Gemeentesecretaris, drie sectordirecteuren, controller en de directeur van de brandweer. Zij zijn verantwoordelijk voor een goed samenspel tussen de sectoren en de Concernstaf.
Kwaliteitspanel	Groep deskundigen van buiten de gemeentelijke organisatie, toetste enkele jaren de kwaliteit van een aspect van de Amersfoortse dienstverlening en bracht hierover verslag uit aan de gemeenteraad.
Raadsconferentie	Informerende en oriënterende bijeenkomst van de gemeenteraad over een thema of ontwikkeling. Bedoeld om oplossingsrichtingen te verkennen zonder vooruit te lopen op politieke besluitvorming.
Stadspeiling	Jaarlijks verspreide vragenlijst, deels over wisselende onderwerpen, waarbij ongeveer tweeduizend inwoners hun mening geven.
Verbonden partij	Bedrijf of organisatie waarmee Amersfoort contractuele afspraken heeft over de uitvoering van een overheidstaak.

Zo werkt Amersfoort

Contractmanagement

Blijvend aanspreken op afspraken

Stad met een hart



Zo werkt Amersfoort

Wanneer de gemeenteraad vaststelt dat er hoognodig iets extra's moet gebeuren om achterstandgroepen in contact te brengen met sport en cultuur, is de zaak niet afgedaan met een amendement plus begrotingspost, gemotiveerd met beleidsinhoudelijke afwegingen. Voor de uitvoering een feit is, moet op het gemeentehuis nog heel wat gebeuren.

Het college van burgemeester en wethouders krijgt veelvuldig opdrachten van de raad, het hoogste orgaan van de gemeente. Ambtenaren zijn nodig om deze opdrachten uit te voeren. Met de vraag welke taken voorrang krijgen in de ambtelijke praktijk, houdt de politiek zich niet bezig: dat moeten het college, de sectordirecteuren, de gemeentesecretaris en afdelingshoofden onderling uitzoeken. Maar op gezette tijden dienen zij wel uit te leggen wat ze hebben gedaan met de wensenlijst van de gemeenteraad.

Contractmanagement is een manier om grip te houden op de gang van zaken binnen de ambtelijke organisatie. Het verankert de cyclus van het bestuurlijke proces bij de medewerkers, of ze nu een hoge beleidsfunctie hebben of nog maar net zijn begonnen. Over de vraag hoe ambtelijk Amersfoort de eigen taken indeelt en prestaties evalueert via contactmanagement, gaat deze brochure. Hij is onderdeel van een reeks van drie over de werkwijze van de gemeente Amersfoort, die sinds 1997 is gebaseerd op het motto 'Doen wat nodig is'. De andere brochures behandelen werken in regie als besturingsmodel en de manier waarop de gemeente via deelnemingen in verzelfstandigde organisaties het publiek belang blijft borgen.

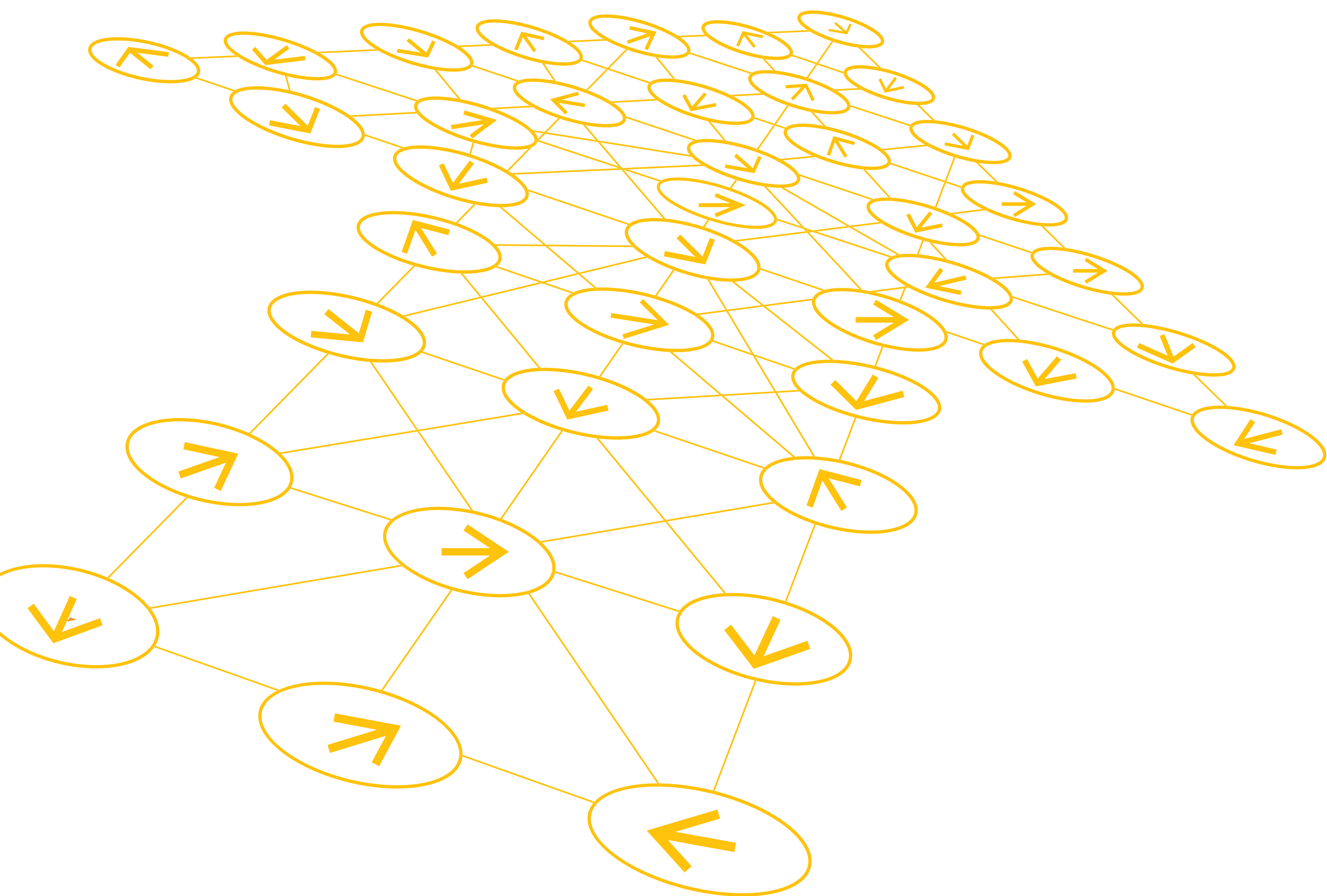


Drie bundels 'Zo werkt Amersfoort'

De drie bundels 'Zo werkt Amersfoort' beogen inzicht te geven in de achtergronden, organisatie en praktijk van het Amersfoortse regiemodel. Ze zijn bedoeld voor iedereen die meer wil weten van de door de gemeente geboekte successen en bevatten praktische tips en aanwijzingen voor toepassing in de eigen organisatie. Dat moet vooral naar eigen inzicht gebeuren en met oog voor plaatselijke omstandigheden: het Amersfoorts regiemodel is geen blauwdruk die zich leent voor klakkeloze navolging.

Woordenlijst: Amersfoorts ABC

Specifieke kenmerken en benamingen van de gemeentelijke organisatie staan nader verklaard in de woordenlijst aan het slot van elke brochure.



Inhoudsopgave

Contractmanagement, het stelsel van afspraken tussen de spelers in de gemeentelijke organisatie, is de afgelopen tien jaar gewijzigd als gevolg van een reeks externe en interne ontwikkelingen.

1 – Uitgangspunten en terugblik

In 1999 verscheen de eerste uitgave van 'Aanspreken op afspraken' over contractmanagement in de gemeente Amersfoort. Dit boekje ging over:



- Het waarom van contractmanagement: de lijnen van het speelveld en besturingsfilosofie.
- De inhoud van contractmanagement: de vroegere praktijk en de nieuwe situatie.
- De betekenis voor de verhouding raad - college, de relatie tussen college en sectordirecteuren, alsmede de gevolgen voor medewerkers en controllers.
- Verdere afspraken voortvloeiend uit contractmanagement, zoals taakstellende sectorcontracten, periodieke rapportering, compensatie tussen budgetten, baten en lasten bedrijfsvoering en nadere beleidsregels.

De inhoud van contractmanagement bij de gemeente Amersfoort is de afgelopen jaren veranderd. Dat komt door de dualisering van het gemeentelijk bestuur, professionalisering van de bedrijfsvoering, veranderende wet- en regelgeving op landelijk en Europees niveau, wijzigingen in de gemeentelijke organisatie en de verdere uitwerking van de regiewerkwijze.

Deze nieuwe geactualiseerde uitgave schetst in hoofdstuk 2 de hoofdlijnen van contractmanagement, inclusief de achtergrond en de geldende afspraken in Amersfoort. Hoofdstuk 3 beschrijft de planning- en controlcyclus en de diverse instrumenten daarbinnen, waaronder het sectorcontract. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in de organisatie van de planning- en controlcyclus binnen de gemeente Amersfoort en welke spelers daarbij een rol spelen. Hoofdstuk 5 tenslotte geeft de afspraken weer die voortvloeien uit ons systeem van contractmanagement.

'De afgelopen jaren is de inhoud van contractmanagement veranderd door onder andere de dualisering van het gemeentelijk bestuur en de professionalisering van de bedrijfsvoering'

Contractmanagement is het stelsel van afspraken tussen college en directeuren. Naast het sector-contract tellen afspraken over de manier waarop onderdelen van de gemeentelijke organisatie met elkaar samenwerken. Contractmanagement is in Amersfoort verbonden aan de regiewerkwijze en de gemeentelijke cultuur.

2 – Wat is contractmanagement?

Contractmanagement en regiewerkwijze

Sinds 1997 werkt de gemeente Amersfoort met de regiewerkwijze onder het motto 'Doen wat nodig is'. De gemeente maakt duidelijke keuzes en formuleert heldere doelstellingen; externe partijen verzorgen zo veel als mogelijk de uitvoering. De nadruk op hoofdzaken en duidelijke prioriteiten heeft als gevolg dat de feitelijke uitvoering geen direct onderwerp is van inhoudelijke gemeentelijke zorg.

Er zijn taken die zich niet lenen voor deze aanpak. Die blijven in handen van de ambtelijke organisatie. De Amersfoortse stelregel daarbij is: zo buiten, zo binnen. Interne sectoren en afdelingen werken onder dezelfde aansturing als de externe partijen: eigen verantwoordelijkheid, vertrouwen, heldere afspraken en het nakomen van afspraken.

Contractmanagement legt deze werkwijze vast. Directeuren sluiten jaarlijks een contract met het college. Juridisch heeft het document geen status, maar moreel en cultureel wel. Het bestaan van het contract benadrukt de noodzaak tot resultaatgerichtheid en resultaatverantwoording. In ruil voor de resultaatverantwoordelijkheid hebben directeuren in Amersfoort zelfstandige bevoegdheden ten aanzien van personeel, organisatie en financiën. De cyclus van planning en control richt zich vanwege deze aanpak niet meer in hoofdzaak op de beheersing van geldstromen. De nadruk bij de regiewerkwijze ligt juist op het sturen op prestaties en het bereiken van de gewenste ontwikkelingen in de stad.

De regiewerkwijze en het contractmanagement kunnen zonder elkaar worden toegepast. Contractmanagement kan wel versterkend werken op het werken in een regiemodel. Allebei bevorderen ze een goede, zakelijke bedrijfsvoering van de organisatie. Contractmanagement is intern gericht en beschrijft de verhoudingen tussen gemeenteraad, college en sectoren. Het voeren van regie omvat afspraken tussen het gemeentelijk apparaat en burgers, bedrijven en instellingen.

Cultuur en bedrijfsvoering

Zowel bij de regiewerkwijze als bij contractmanagement hoort een bepaalde cultuur: een manier van denken, handelen en met elkaar omgaan. Die cultuur kun je omschrijven als: gericht op samenwerking, op kaders en hoofdlijnen, maar ook oog voor relevante details. In de bedrijfsvoering hoort daar een filosofie bij die op drie pijlers steunt:



1 – Sturen op hoofdlijnen op verschillende niveaus.
2 – Sturen op resultaten door heldere afspraken.
3 – Eigen verantwoordelijkheid in de uitvoering van het vastgestelde beleid.

1 Sturen op hoofdlijnen

De gemeenteraad bepaalt de hoofdlijnen van het beleid en stelt de middelen voor de uitvoering ervan beschikbaar. Het is nadrukkelijk de raad zelf die bepaalt wat hij tot de hoofdlijnen van het beleid rekent. Daarbinnen past ook dat de gemeenteraad tussentijds beleidsvoorbereiding in gang zet of concrete beleidsvoorstellen indient. De raad houdt uiteraard op deze punten steeds het volledige primaat.

Het college van burgemeester en wethouders laat het beleid uitvoeren door relatief zelfstandige, integraal verantwoordelijke sectoren. Op hoofdlijnen maakt het college met de sectordirecteuren afspraken over de beleidsvoorbereiding en –uitvoering. Periodiek evalueren college en sectordirecteuren in hoeverre de gemaakte afspraken zijn gerealiseerd.

2 Sturen op resultaten

Heldere afspraken zijn de tweede pijler onder succesvol contractmanagement. Dat begint bij concrete beleidsdoelstellingen in de gemeentebegroting en beleidsnota's. Die vertaalt de sector naar concrete activiteiten en prestaties. Indicatoren geven kwantitatief en kwalitatief aan of de doelen zijn gehaald.

'Interne sectoren en afdelingen werken onder dezelfde aansturing als de externe partijen'

Sinds 2008 werkt Amersfoort aan een nieuwe cyclus onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur zoals beschreven in artikel 213a van de Gemeentewet. Doel is het instrumentarium van de indicatoren verder te verfijnen. Binnen vier jaar analyseert dit onderzoek alle gemeentelijke programma's op de formulering van de doelstellingen en de vertaling daarvan in relevante indicatoren. Daarnaast maakt Amersfoort uiteraard heldere afspraken over de termijnen van levering en de inzet van financiën, personeel en informatie, inclusief de vrije ruimte van de sectordirecteuren bij de besteding van deze middelen.

De sectoren in de ambtelijke organisatie van Amersfoort zijn ook verantwoordelijk voor de activiteiten en prestaties van gesubsidieerde instellingen, verzelfstandigde diensten en uitbestede activiteiten. De sectordirecteuren sluiten namens de gemeente met deze externe partijen prestatieovereenkomsten en contracten over budgetsubsidiëring. De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de externe organisaties blijft bij het bestuur van deze organisaties.

3 Eigen verantwoordelijkheid

De gemeenteraad stelt de hoofdlijnen en doelstellingen van het beleid vast en het college werkt deze op hoofdlijnen uit in activiteiten en prestaties. Daarna zijn de sectordirecteuren verantwoordelijk voor de uitvoering van deze activiteiten.
Het begrip eigen verantwoordelijkheid staat centraal: eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit liggen in elkaars verlengde. De sectoren krijgen vrijheden bij de uitvoering van de activiteiten en de sectorale bedrijfsvoering. Dit stimuleert een doeltreffende en doelmatige inzet van middelen financiën, personeel & organisatie en ICT.

Cultuur en afspraken

Contractmanagement is niet alleen zichtbaar in een sectorcontract. Het is een stijl van werken binnen een cultuur. Eigen verantwoordelijkheid staat centraal in een stelsel van afspraken en regels tussen de verschillende bestuurlijke en ambtelijke niveaus binnen een gemeente.

Samenwerken en vertrouwen

Samenwerken en vertrouwen zijn belangrijke randvoorwaarden voor het succes van contractmanagement. In 1999 omschreef de gemeente het achterliggende cultuuraspect als: 'zeggen wat je doet en doen wat je zegt'. Dit werkt alleen in een omgeving waar mensen elkaar vertrouwen, maar zonder vrijblijvendheid.

Contractmanagement kent rapportage als belangrijk communicatiemiddel. Daarnaast is tijdige mondelinge informatieverstrekking een noodzakelijke voorwaarde. In een veilige werkomgeving waar medewerkers bereid zijn te leren van gemaakte fouten, komt een transparante verantwoording pas echt tot zijn recht. Bij contractmanagement vindt geen afrekening plaats, maar staat de vraag centraal: Wat hebben we geleerd van de resultaten van de afgelopen periode en wat kan er beter?

Voor een goede werking van contractmanagement is het onontbeerlijk dat de verschillende partijen elkaar aanspreken op de gemaakte afspraken. Dat stimuleert partijen tot een doelmatige en doeltreffende taakuitvoering. Dit aanspreken dient op alle niveaus te gebeuren: tussen gemeenteraad en college, tussen college en sectordirecteuren, tussen sectordirecteuren en medewerkers.

'Samenwerken en vertrouwen zijn belangrijke randvoorwaarden voor het succes van contractmanagement'

De afspraken tussen de verschillende partijen hebben geen juridische waarde. Ze zijn gebaseerd op vertrouwen en het tijdig afleggen van verantwoording.
Aan het al dan niet tijdig nakomen van afspraken kunnen raad, college en ambtelijke leiding wel gevolgen verbinden, zowel in positieve als in negatieve zin. Tussen gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders gelden de regels van de Gemeentewet en de 'politieke' spelregels. Tussen de gemeentesecretaris en de sectordirecteuren speelt contractmanagement een rol bij de beoordeling van het functioneren van de directeur. De werkelijke resultaten, zoals vastgelegd in tussentijdse rapportages en het jaarverslag, zet het college daarbij af tegen de voorgenomen activiteiten uit het sectorcontract.

Rituelen

Contractmanagement kan niet zonder rituelen. Het sectorcontract heeft geen formeel-juridische status, de ondertekening ervan evenmin. Toch maakt Amersfoort dit ieder jaar onderdeel van een vergadering van het college van burgemeester en wethouders. De burgemeester, als vertegenwoordiger van het college, de algemeen directeur (gemeentesecretaris), als hoofd van de ambtelijke organisatie en de sectordirecteur zetten hun handtekening. Zo bezegelen zij dat de gemaakte afspraken geen vrijblijvend karakter hebben.





Wie contracten afsluit, moet ook nagaan of de uitvoering volgens afspraak verloopt. Amersfoort heeft deze controle ingericht op basis van systematische verantwoording en vertrouwen.

3 – Planning en control

Overzicht instrumenten

Voor het maken van afspraken (planning) en het terugkijken of doelstellingen bereikt zijn (control) zet de gemeente diverse middelen in. Amersfoort kent een cyclus van de volgende instrumenten voor planning en control:



- Kadernota
- Begroting
- Sectorcontract
- Tussentijdse rapportages
- Jaarverslag
- Sectorjaarverslag

Deze instrumenten zijn gebaseerd op de pijlers zoals beschreven in hoofdstuk 2. Sturen op hoofdlijnen is uitgangspunt. Dit hoofdstuk verduidelijkt hoe deze instrumenten op elkaar aansluiten.

De voorbereidingen van een nieuw begrotingsjaar starten met de kadernota. Deze schetst het financiële beeld en geeft de raad kaders mee voor de doelstellingen van het komende jaar. De begroting en het sectorcontract leggen de plannen voor het komende jaar of jaren vast. Het jaarverslag en sectorjaarverslag kijken terug: in hoeverre zijn deze plannen gerealiseerd? De begroting en het jaarverslag zijn documenten op raadsniveau, het sectorcontract en sectorjaarverslag zijn voor het college. Daarnaast kijkt Amersfoort ook gedurende het jaar hoe de gemeente er voor staat. Dit gebeurt in de lente- en herfstbrief (voor de raad) en met de lente- en herfstrapportage (voor het college).

Hoofdlijnen, heldere afspraken en eigen verantwoordelijkheid zijn de drie pijlers onder de instrumenten voor planning en control in Amersfoort. Elk instrument in de cyclus presenteert de hoofdlijnen. De planningsdocumenten richten zich op nieuw beleid en/of activiteiten die het jaar kleuren. Standaard, jaarlijks terugkerende activiteiten worden niet keer op keer beschreven. De sectordirecteuren en managers dragen op dit onderdeel hun eigen verantwoordelijkheid; het college mag erop vertrouwen dat de dagelijkse werkzaamheden goed zijn georganiseerd. Ook de controldocumenten zijn gericht op afwijkingen, op basis van vertrouwen en onder het motto ‘geen bericht, goed bericht’.

Tabel 1 – Schematisch overzicht van de verschillende rapportages en rapportagemomenten

	Jaar	Raad	College
Terugkijken	Vorig jaar	Jaarverslag	Sectorjaarverslag
Stand van zaken	Huidig jaar	Lentebrief Herfstbrief	Lenterapportage Herfstrapportage
Vooruitblikken	Volgend jaar	Kadernota Begroting	Sectorcontract

‘De raad bemoeit zich niet gedetailleerd met de uitvoering van het beleid, maar stuurt op hoofdlijnen’

Cyclus voor de raad

Kiezen voor contractmanagement betekent dat de gemeenteraad bij de vaststelling van de doelstellingen en maatschappelijke effecten in beleidsnota's, maar ook in de gemeentebegroting concreet moet zijn. In lijn met de landelijke invoering van het dualisme tussen gemeenteraad en college in 2002 heeft Amersfoort de duale programmabegroting ingevoerd aan de hand van de vier W-vragen:



- ***Wat willen we bereiken?***
- ***Wat gaan we ervoor doen?***
- ***Wat mag het kosten?***
- ***Waar komt het geld vandaan?***

Amersfoort gaat door met het concretiseren van vastgestelde beleidsdoelstellingen en gewenste effecten via de in hoofdstuk 2 genoemde 213a-onderzoeken.

De gemeenteraad dient met name politieke sturing te geven. Om dat te kunnen doen, is een adequate formulering van doelstellingen en effecten van groot belang, met name bij de voorbereiding van beleid. Dit maakt een goede opdrachtverlening aan college, sectordirecteuren en medewerkers makkelijker. Verder ligt het in de rede dat de raad zich niet gedetailleerd met de uitvoering van het beleid bemoeit, maar stuurt op hoofdlijnen. Uiteraard bepaalt de raad zelf, bijvoorbeeld in een beleidsnota, wat deze hoofdlijnen dan zijn.

Kadernota

De kadernota verschijnt in het voorjaar en is de voorloper op de begroting. De kadernota schetst het financiële beeld en de ontwikkelingen voor de komende vier jaar. Tevens bevat de kadernota voorstellen die raad kan wijzigen per amendement. De uitwerking gebeurt in de begroting. Doordat de besluitvorming plaatsvindt bij de kadernota, is dit het zwaartepunt van de Amersfoortse cyclus van planning en control.

Begroting

Inhoudelijk is de begroting de technische uitwerking van de kadernota. Ze bevat op hoofdlijnen de beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten die de gemeente nastreeft en bepaalt welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. De gemeenteraad stelt de begroting vast en bezegelt daarmee de afspraken tussen raad en college. De begroting is ingericht volgens de systematiek van de vier W-vragen:



Wat willen we bereiken? • Doelstellingen
Wat gaan we ervoor doen? • Acties
Wat gaat het kosten? • Middelen
Waar komt het geld vandaan? • Middelen

Elk programma geeft een overzicht van de baten en lasten per programmaonderdeel. De raad stelt alleen de programmatotalen vast. De vaststelling van de totalen per programmaonderdeel is in Amersfoort een bevoegdheid van het college.

Lente- en herfstbrief

Twee keer per jaar rapporteert het college aan de raad over de uitvoering van de begroting, met als peildata 1 april en 1 oktober. Deze rapportage behandelt voornamelijk financiële afwijkingen, dus waar overschotten en tekorten te verwachten zijn. De herfstbrief geeft ook een indicatie van het verwachte eindresultaat bij het jaarverslag.

Jaarverslag

In het jaarverslag blikt het college terug op het afgelopen jaar en legt het verantwoording af op de afspraken uit de begroting. Dit gebeurt aan de hand van de W-vragen:



- ***Wat wilden we bereiken*** en wat hebben we bereikt?
- ***Wat zouden we ervoor doen*** en wat hebben we gedaan?

Naast de beleidsinhoudelijke verantwoording bevat het jaarverslag ook de financiële afwikkeling van het jaar:

- ***Wat heeft het gekost*** en waar kwam het geld vandaan?

Cyclus voor het college

De gemeentebegroting is een bestuurscontract. Het legt de afspraken tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders vast. Het college vertaalt de doelstellingen en gewenste effecten uit de gemeentebegroting en beleidsnota's in concrete activiteiten en prestaties. Dat maakt het mogelijk duidelijke opdrachten aan het ambtelijk management te geven.

Sectorcontract

Het sectorcontract vertaalt de beleidsdoelstellingen uit de begroting samen met de onderliggende nota's in concrete activiteiten en prestaties. De afspraken tussen het college en de sectordirecteur staan hierin vastgelegd. Elke sector bereidt zijn eigen sectorcontract voor. De directeuren bieden deze documenten in december aan het college aan. Drie partijen zetten hun handtekening: sectordirecteur, gemeentesecretaris en burgemeester. Op de volgende pagina wordt in detail ingegaan op de inhoud van het sectorcontract.

Lente- en herfstrapportage
Tussentijds rapporteren de sectordirecteuren twee maal per jaar aan het college in de lente- en herfstrapportage. Deze rapportagemomenten liggen gelijk met de gemeentebrede rapportages (lente- en herfstbrief) op de begroting in april en oktober. De lente- en herfstrapportage vormen voor college en sectordirecteuren het middel om gedurende het jaar de stand van zaken van de belangrijkste trajecten onder de loep te nemen.

Het sectorjaarverslag
Het sectorjaarverslag bevat de eindverantwoording over het afgelopen jaar. Alle onderdelen van het sectorcontract komen in het sectorjaarverslag terug. Zo krijgt het college een beeld van de stand van zaken rond de beeldbepalende producten en de realisatie van de bedrijfsvoering. De sectoren presenteren hun sectorjaarverslagen in maart aan het college, ongeveer tegelijk met het gemeentebrede jaarverslag.

Overige rapportages
Naast bovengenoemde documenten voor college en raad vertalen de sectoren zelf het sectorcontract in afdelingsplannen. Hierin maakt de sectordirecteur afspraken met de afdelingshoofden. Elke sector hanteert voor dit onderdeel van de cyclus een eigen planning.

Vorm en inhoud sectorcontract

Het sectorcontract is de spil in de afspraken tussen college en sectordirecteuren en bepaalt daarmee het succes van contractmanagement. Sectorcontracten in Amersfoort beschrijven de beeldbepalende producten van de betreffende sector en de bedrijfsvoering. Zij vertalen de beleidsdoelstellingen uit de begroting in concrete activiteiten en prestaties.

Beeldbepalende producten
Het contract benoemt de beeldbepalende producten van de sector: de grote thema's en projecten die komend jaar politiek/bestuurlijk van belang zijn. De beeldbepalende producten zijn een belangrijk onderdeel van de totale werkzaamheden van de sector. Het sectorcontract gaat niet in op de dagelijkse, ieder jaar terugkerende werkzaamheden. Dit houdt de contracten kort en daardoor makkelijk leesbaar. De standaardwerkzaamheden maken uiteraard wel deel uit van de afspraken tussen college en sectordirecteuren.

Bedrijfsvoering
Het contract bevat ook een bedrijfsbegroting. Deze omvat op hoofdlijnen de budgetten van de sector. Daarnaast is er een overzicht van baten en lasten van de exploitatie ingericht volgens de functionele indeling van het Besluit Begroting en Verantwoording (2002).

Naast financiële gegevens komen in het sectorcontract ook onderwerpen als personeel, ziekteverzuim, brievenafhandeling en klachtenafhandeling aan bod. Elke sector stelt streefcijfers voor deze onderdelen op. De sector is vrij in het bepalen van deze streefcijfers, zolang ze maar binnen de gemeentebrede streefcijfers vallen.

Ook het onderdeel planning en control krijgt een plek. De sector beschrijft hierin zijn belangrijkste activiteiten en doelen op het gebied van financiële control, juridische kwaliteitszorg, inkoop en risicomanagement.

'De vier W-vragen: Wat willen we bereiken? Wat gaan we ervoor doen? Wat mag het kosten? Waar komt het geld vandaan?'

Contractmanagement stelt eisen aan de gemeentelijke organisatie. Het is van groot belang iedere betrokkene verantwoordelijk te maken zonder dat de gemeentebrede samenhang verloren gaat.

Integraal management

De sectoren bepalen in Amersfoort zelf hoe zij het vastgestelde beleid uitvoeren, zoals dat past bij de drie pijlers sturen op hoofdlijnen, heldere afspraken en eigen verantwoordelijkheid. De sectorcontrollers en de gemeentecontroller zijn in dit stelsel verantwoordelijk voor de juiste werking van het instrument contractmanagement. Zij beoordelen en toetsen de sectorcontracten en sectorrapportages voordat die aan het college worden voorgelegd.

De totstandkoming van de planning- en controlinstrumenten en het sectorale bedrijfsvoeringsbeleid is door de sectordirecteuren gedelegeerd naar hun sectorcontrollers. Daarnaast zijn er natuurlijk gemeentebrede richtlijnen. De spelregels van centraal en decentraal zijn aan elkaar verbonden. De vakdeskundige van de concernstaf ontwerpt samen met de specialisten vanuit de sectoren de hoofdlijnen en beschrijft ze in de vorm van heldere afspraken. Het controllersoverleg accordeert deze afspraken. De vertaling hiervan naar sectorbeleid is vervolgens aan de sectorcontroller, de sectorspecialist en uiteraard de sectormanagers. Het controllersoverleg ziet toe op de naleving van de afspraken, hierbij ondersteund door de vakspecialist vanuit de concernstaf.

Sectoren en afdelingen

Amersfoort kent drie sectoren. Elke sector heeft een (hoofd)afdeling Middelen. De leidinggevende van deze afdeling Middelen is de sectorcontroller. De afdeling Middelen heeft specialisten op het gebied van financiële planning en control, juridische kwaliteitszorg, administratieve organisatie, ICT, inkoop en risicomanagement. Het sectorbeleid op het gebied van bedrijfsvoering krijgt binnen de afdeling Middelen vorm. Het sectorbeleid is een vertaalslag van de gemeentebrede richtlijnen. Medewerkers van de sectoren, verzelfstandigde organisaties en instellingen die door de gemeente worden gesubsidieerd, zijn feitelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van hun onderdeel uit de sectorcontracten. Het management maakt met de medewerkers afspraken over de te leveren prestaties, budgetten en spelregels. Deze prestaties en budgetten liggen in het verlengde van de bepalingen in het sectorcontract en de bedrijfsbegroting.

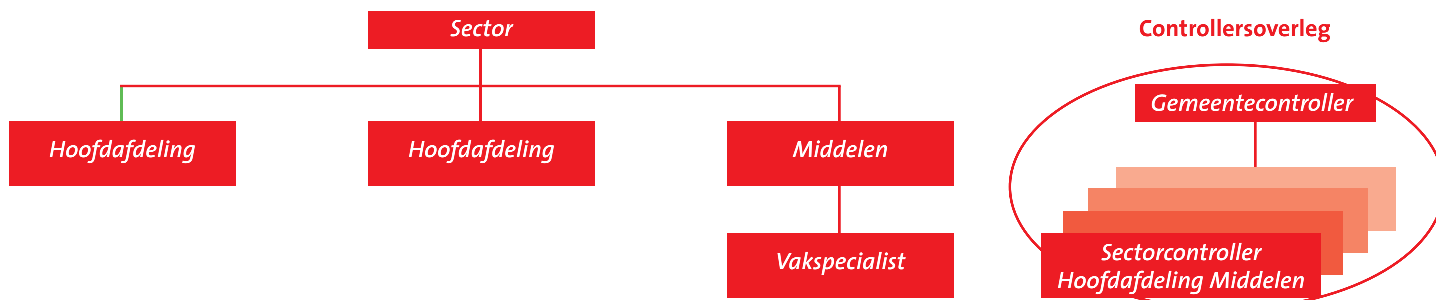
Concrete afspraken over de uit te voeren werkzaamheden kunnen medewerkers helpen met:



- Sturen, organiseren en plannen van de werkzaamheden.
- Stellen van prioriteiten.
- Geven van duidelijkheid.
- Reduceren van onzekerheden.
- Aanspreken van elkaar.

Naast de drie sectoren kent Amersfoort een Concernstaf voor de concernbrede taken met onder andere de afdeling Financiën en Bedrijfsvoering (F&B). Deze afdeling is de tegenhanger van de afdelingen Middelen in de sectoren. F&B stelt het gemeentebrede beleid voor de bedrijfsvoering op, uiteraard in overleg met de specialisten van de sectoren. Ook de concernafdeling kent de disciplines financiële planning en control, juridische kwaliteitszorg, administratieve organisatie, inkoop en risicomanagement. Deze specialisten dragen in eerste instantie zorg voor het gemeentebrede beleid. Bovendien zijn zij op hun vakgebied ook aanspreekpunt voor het beleid binnen de concernstaf.

4 – Organisatieaspecten



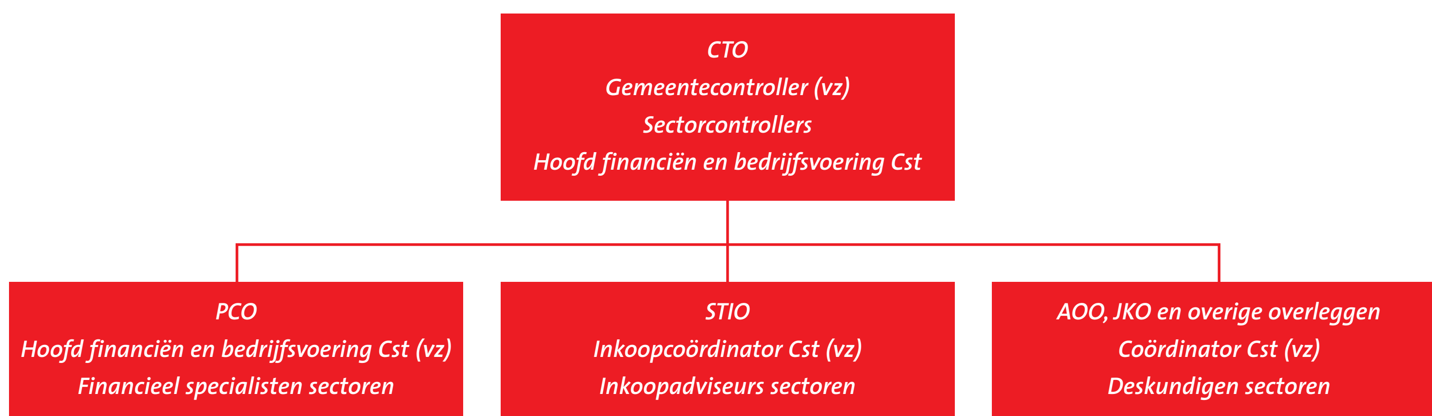
Overleggen

Wekelijks komen de sectorcontrollers samen tijdens het controllersoverleg (CTO) onder voorzitterschap van de gemeentecontroller. Het CTO fungeert als overkoepelend regisseur voor de strategie op de totale bedrijfsvoering. Dit overleg stelt de gemeentebrede richtlijnen vast of legt deze voor ter verdere besluitvorming aan het GMT. Diverse vakberaden voeden het CTO. Zo is er een risicocoördinatorenoverleg, strategisch inkoopoverleg (STIO), juridisch kwaliteitszorg overleg (JKO), planning en control overleg (PCO), administratieve organisatie overleg (AOO), een technisch begrotingsoverleg en een fiscaal platform. Binnen deze overleggen bepalen de specialisten gezamenlijke afspraken en richtlijnen. Dit gebeurt onder voorzitterschap vanuit de concernstaf. De concernstaf zorgt vervolgens voor afstemming binnen het CTO en ziet toe op de naleving van de afspraken.

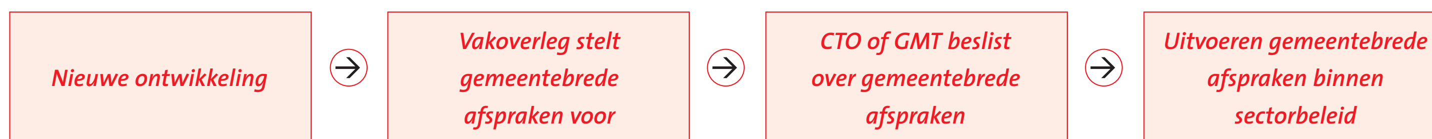
Uitzonderingen

Twee onderwerpen op het gebied van bedrijfsvoering vormen een uitzondering op de zojuist beschreven overlegstructuur. Het eerste is ICT. Elke middelenafdeling kent weliswaar een adviseur op dit onderdeel, maar de concernstaf heeft geen tegenhanger: de sector Dienstverlening, Informatie en Advies (DIA) is verantwoordelijk voor het gemeentebrede informatiseringbeleid. Er is wel een vakoverleg: het I-overleg van alle Informatiseringsadviseurs van de sectoren, aangevuld met specialisten vanuit DIA en ook onder voorzitterschap van DIA.

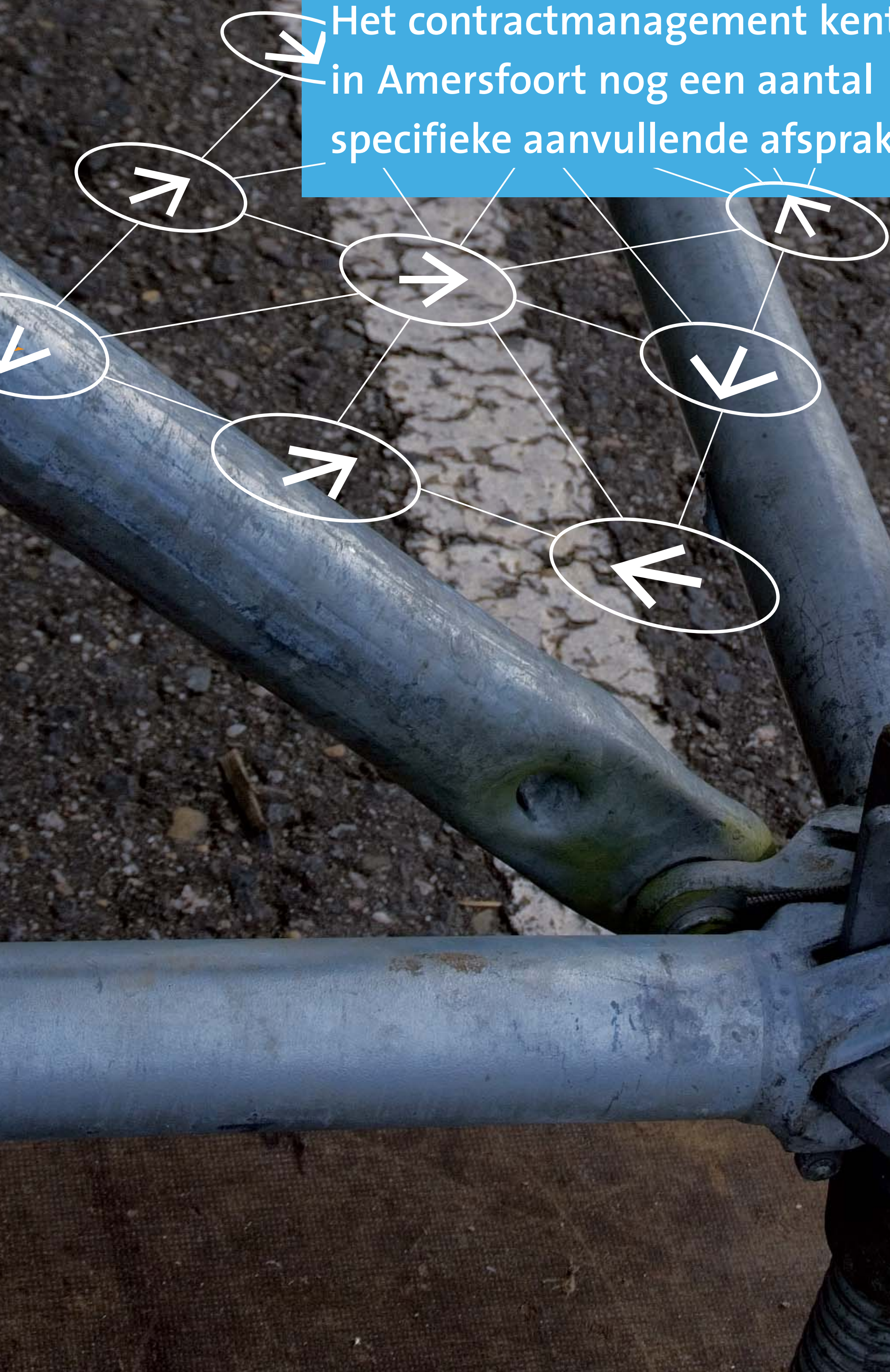
De andere uitzondering betreft personeel en organisatie. P&O vormt een aparte afdeling binnen de concernstaf. De P&O-adviseurs zijn vanuit deze afdeling gedetacheerd naar de diverse sectoren.



Nieuwe ontwikkelingen op het vakgebied krijgen hierbij als volgt vorm:



Het contractmanagement kent in Amersfoort nog een aantal specifieke aanvullende afspraken.



5 – Aanvullende afspraken

Personeelskostenbudgettering

Sectoren verantwoorden de kosten van personeel op één plaats binnen de organisatie. Elke sector werkt met een geïndexeerd jaarlijks budget. Sectoren regelen zelf hun formatiebeheer, wat tot efficiency, vrije besteding van de ruimte en uiteindelijk tot flexibiliteit met het personeel leidt. Tegen- en meevallers verrekenen de sectoren via de bedrijfs-voeringsreserve.

Bedrijfsvoeringsreserves

Met de invoering van het contractmanagement is het de sectoren toegestaan om bedrijfsvoeringreserves te vormen. De sectorale bedrijfsreserves vangen de verschillen tussen het begrote en werkelijke saldo van bedrijfsvoeringkosten op. Het gaat daarbij om kosten van personeel, werkplek of automatisering.

Deze systematiek moet uiteindelijk leiden tot een efficiënte bedrijfsvoering met een optimaal gebruik van de bedrijfsvoeringsreserves. De afspraak is een uitvloeisel van het integraal management, waarbij de bedrijfsvoeringsreserves zorgen voor een stuk flexibiliteit in de uitvoering.

Sectoren mogen overschotten en tekorten niet aan de bedrijfsvoeringsreserve toevoegen of onttrekken als deze het gevolg zijn van:



- Autonome ontwikkelingen.
- Incidenteel verstorende factoren.
- Het niet nakomen van afgesproken prestaties.

Mee- en tegenvallers

Periodiek informeert het college via de lente- en de herfstbrief over de stand van zaken ten opzichte van de begroting van dat betreffende jaar. Deze opsomming van mee- en tegenvallers leidt niet tot begrotingswijzigingen. Duidelijk is hiermee dat de budgethouder verantwoordelijk blijft voor het oplossen van de eventuele problemen of tekorten voor het einde van het jaar. In het jaarverslag volgt de verantwoording van het totale verschil tussen realisatie en begroting.

Budgetverantwoordelijkheid

De sectoren hebben de plicht om onder- en overschrijding binnen hun eigen budgetten op te lossen met gebruikmaking van hun bevoegdheden, zolang de maatregelen maar binnen het programmaonderdeel blijven. Dit bevordert effectief, efficiënt en snel inspelen op de actualiteiten en ontwikkelingen. Compensatie van overschotten of tekorten op de budgetten over de programmaonderdelen heen is alleen mogelijk met toestemming van het college. De gemeenteraad moet toestemming geven voor compensatie over de programma's heen.

Interne verrekeningen

Dienstverleningsafspraken regelen de interne dienstverlening op hoofdlijnen tussen het management en de facilitaire organisatie. Kostendragers krijgen hierbij de kosten zoveel mogelijk toegerekend. Amersfoort heeft voor deze integrale kostentoerekening gekozen om inzicht te krijgen in de tarieven die de gemeente hanteert. Daarbij gaat het steeds om de vraag: in hoeverre zijn ze kostendekkend en marktconform? Het streven is een eenvoudige systematiek van kosten-toerekening die ook beheersbaar is.
De budgethouder blijft verantwoordelijk voor de kosten en kan deze beïnvloeden.

'De budgethouder blijft verantwoordelijk voor de kosten en kan deze beïnvloeden'



Een contract helpt bestuurders en ambtenaren om te focussen

Het is een ritueel. Een ritueel van betekenis. Zo ziet Nico Kamphorst, directeur van de sector Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (SOB), de ondertekening van de sectorcontracten.

In Amersfoort zetten de directeuren van de drie sectoren, de algemeen directeur/gemeentesecretaris en het college van B&W ieder jaar hun handtekening onder de prestatieafspraken, neergelegd in het sector-contract. Het afsluiten van het contract heeft doelbewust een formeel en ook een feestelijk tintje. "We laten er de organisatie mee zien dat we de afspraken serieus nemen. Dat je elkaar er ook op kunt aanspreken als dat nodig is."

< Nico Kamphorst, directeur sector Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (SOB)

Niet alles laat zich plannen

Een sectorcontract is feitelijk niet anders dan een werkplan zoals iedere gemeente dat heeft. Er staat per sector in wat die in een jaar gaat realiseren. Natuurlijk is het geen rigide afsprakenlijst. “We zeggen niet: ‘we maken heldere afspraken, daar houden we ons aan en dat is het dan’. Dat kan in de praktijk ook niet. Want onze praktijk, dat is bijvoorbeeld ook dat de straten worden opgeruimd na een heftige storm. Die storm laat zich niet plannen en daar kun je dus ook geen afspraken over maken. Maar het werk moet wel gebeuren.”



Denk na wat je wilt

Het werk van de sector SOB omvat de ruimtelijke ontwikkeling van de stad, het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en alles wat te maken heeft met vergunningverlening, toezicht en handhaving. Bij de sector SOB werken ongeveer 300 mensen. Hun werk laat zich voor misschien maar 25 procent vastleggen in een contract. Die andere 75 procent is uitvoerend en vaak intern werk. Toch is het volgens Nico Kamphorst nuttig om op hoofdlijnen afspraken te maken. “Een sectorcontract dwingt je om van tevoren heel goed na te denken over wat je wilt. Samen met je bestuur maak je daar afspraken over. Zo’n contract heeft ook een disciplinerende werking, een prettig bijkomstig voordeel. Het helpt bestuurders en de ambtelijke organisatie om te focussen, om prioriteiten te stellen en ze vast te houden. Zo hoef je niet op iedere nieuwe wens te gaan hollen.”

Een contract is geen wetboek

Kernbegrippen bij contractmanagement zijn: sturen op hoofdlijnen, heldere afspraken en eigen verantwoordelijkheid. Het beleid wordt uitgevoerd door relatief zelfstandige, integraal verantwoordelijke sectoren. Alles is gebaseerd op verantwoording en vertrouwen. En dat werkt. “Maar”, zegt de sectordirecteur, “Contractmanagement is onderdeel van een professionele organisatie. Het vraagt om medewerkers die snappen wat een bestuurder nodig heeft. Die zich kunnen opstellen als adviseur zonder hun eigen werkelijkheid op te dringen. Je werkt met elkaar voor het bestuur en adviseren doe je met één mond. Daarnaast mag zo’n contract natuurlijk ook niet verworden tot iets waar geen letter aan mag worden veranderd. Het is geen keurslijf.”

“Kernbegrippen bij contractmanagement zijn: sturen op hoofdlijnen, heldere afspraken en eigen verantwoordelijkheid”

Kort en zakelijk

Valkuilen zijn er natuurlijk ook. Bijvoorbeeld dat je er te veel werk van maakt. “Houd afspraken kort en zakelijk. Maak een lijstje met concrete onderwerpen op hoofdlijnen. De hele wereld van uitvoering die er onder ligt, daarmee hoef je het college niet te belasten. Daar zitten ze ook niet voor. En dat feestje, dat vier je ook samen met je medewerkers, als je je doelen tóch weer hebt gehaald.”

Woordenlijst – Amersfoorts ABC

Afdeling Middelen	Bundeling van ambtelijke experts per sector op de terreinen financiën, juridische zaken, ICT, administratieve organisatie, inkoop en risicomanagement. Staat onder leiding van de sectorcontroller.
Centraal Stadsgebied	Verzameling herontwikkelingslocaties in en rond het centrum van Amersfoort, waarbij gemeente via diverse contractvormen samenwerkt met projectontwikkelaars.
Concernstaf	De staforganisatie van de gemeente houdt zich bezig met beleidsadvisering, projectleiding en coördinatie van gemeentebrede onderwerpen, met name op het gebied van de openbare orde en veiligheid, financiën, personeel en organisatie, ICT en communicatie. De Concernstaf ondersteunt ook het gemeentebestuur.
Contractmanagement	Interne afspraken in de vorm van een contract tussen bestuur en ambtelijke leiding; niet juridische bindend, wel moreel en van invloed op de beoordeling van de ambtenaar.
Deelnemingen	Bedrijven of stichtingen die de gemeente opricht of waarvan ze aandeelhouder is.
De Ronde	Onderdeel van de vergadercyclus van de Amersfoortse gemeenteraad. Deze kent geen raadscommissies. De raad komt elke week bijeen, waarbij de avond is verdeeld in drie sessies: • ***Het Plein:*** Burgers, instellingen en de ambtelijke organisatie hebben de gelegenheid om iets tentoon te stellen of om informatie te geven over een onderwerp, bijvoorbeeld via panelen of kraampjes. • ***De Ronde:*** Diverse onderwerpen worden tegelijkertijd geagendeerd; de raadsleden verdelen zich over verschillende vergaderruimtes. De onderwerpen kunnen op diverse manieren behandeld worden: als voorbereiding op de besluitvorming, meningspeiling (door college of raadsleden onderling) of als informatieve bijeenkomst (bijvoorbeeld een toelichting van de wethouder of hoorzitting). • ***Het Besluit:*** Alle raadsleden gezamenlijk bijeen voor debat en besluitvorming.
Directie	Informele verzamelnaam voor de drie sectordirecteuren, gemeentesecretaris en controller.
Gemeenschappelijk Managementteam (GMT)	Gemeentesecretaris, drie sectordirecteuren, controller en de directeur van de brandweer. Zij zijn verantwoordelijk voor een goed samenspel tussen de sectoren en de Concernstaf.
Kwaliteitspanel	Groep deskundigen van buiten de gemeentelijke organisatie, toetste enkele jaren de kwaliteit van een aspect van de Amersfoortse dienstverlening en bracht hierover verslag uit aan de gemeenteraad.
Raadsconferentie	Informerende en oriënterende bijeenkomst van de gemeenteraad over een thema of ontwikkeling. Bedoeld om oplossingsrichtingen te verkennen zonder vooruit te lopen op politieke besluitvorming.
Stadspeiling	Jaarlijks verspreide vragenlijst, deels over wisselende onderwerpen, waarbij ongeveer tweeduizend inwoners hun mening geven.
Verbonden partij	Bedrijf of organisatie waarmee Amersfoort contractuele afspraken heeft over de uitvoering van een overheidstaak.